

בטחון סוציאלי

כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

מבט חדש בביטוח נכות • השותפות הבעייתית — הפנסיות הממלכתיות והפרטיות בברי-
טניה • ההיערכות החברתית בישראל לגידול האוכלוסייה הקשישה ולשינויים במאפייניה •
הגיאוגרפיה של הקשישים בישראל • הקשר בין גיל, פעילות חברתית, פעילות משמעותית
ושביעות רצון מהחיים • עמדות תושבי שכונות בירושלים כלפי בריאות הנפש ותרומתן
לתכנונו של פרויקט בריאות נפש קהילתי • סוגיות בשיקום נכים במזרח ירושלים • סיוע
לישראלים חוזרים — זכאות ונזקקות

בטחון סוציאלי

כתביעת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי

יוצא לאור על-ידי
המוסד לביטוח לאומי
ירושלים * חשון תשמ"ב * נובמבר 1981
חוברת 22

בחברת זו

ביטוח נכות בישראל הוא נושא של המאמר הפותח את החוברת. המחבר סוקר את חוק הביטוח הלאומי ואת התיקונים הנוגעים לעניין זה. עיקר ביקורתו מופנה לעבר חוסר האחידות שהוא מוצא בדיני הנכות הישראלים. כן נידונים התנאים המחמירים שמעמיד ביטוח הנכות בפני תובעי הגמלאות, והאפליה שממנה סובלים סוגי נכים אחדים. המחבר מעלה שורה של הצעות לתיקון החוקים הנדונים ובכלל זה כיצד לממנן.

על הנעשה בתחום הפנסיה בבריטניה, ובייחוד על היחס בין הפנסיות הממלכתיות לאלה הפרטיות, דן מאמרו של מייק רדין. המחבר רואה בדוריקום זה "שותפות בעייתית". מושג מרכזי שבו דן המחבר בהרחבה הוא זה של "התקשרות-משנה", שפירושו האפשרות להמיר רכיב-גמלה בגמלה ענפית חילונית.

פרופ' דורון, גב' לבנשטיין ומר קופ דנים בהיערכות החברה בישראל, על שירותי הרווחה שלה, לגידול האוכלוסייה הקשישה; פרופ' גונן וד"ר סוניס סוקרים את תפוסת אוכלוסיית הקשישים בישראל מבחינה גיאוגרפית בשנות השישים והשבעים; גב' באום, ד"ר קרביץ וד"ר כץ מעלים את בעיית תהליך ההסתגלות לחיים של הקשישים וזאת לאור שתי תיאוריות מרכזיות: תיאוריית ההינתקות ותיאוריית הפעילות החברתית.

בעמדותיהם של תושבי שכונות בירושלים כלפי בריאות הנפש ותרומותיהם לתכנונו של פרויקט קהילתי עוסקת גב' נעמי פינטון. מר גביל מרשוד מתאר את קשיי שיקומם של נכים במזרח ירושלים. סוגר את הרשימה מאמרו של ד"ר פיין על הסיוע הניתן לישראלים חוזרים.

*

מערכת "בטחון סוציאלי" מביעה בזה את תודתה לעורכה הקודם מר חיים אופז, אשר פרש מתפקידו לאחר עשר שנים, שבהן ליווה את כתב העת במסירות ובהתמדה.

"בטחון סוציאלי" מופיע פעמיים בשנה, בחורף ובקיץ.

מאמרים יש להגיש בשני עותקים, מודפסים ברווח כפול, על צד אחד של הדף. יש לצרף תמצית המאמר באנגלית וכן שם המחבר ושם המאמר באנגלית.

מען המערכת: "בטחון סוציאלי", האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, שדרות וייצמן 13, ירושלים.

הדעות וההערכות המובעות במאמרים הן של המחברים והאחריות לתוכן הדברים מוטלת עליהם בלבד.

המערכת:

ד"ר אריה ניצן (יו"ר)

ד"ר מאיר אביזוהר

אלחנן גפני

פרופ' אברהם דורון

פרופ' יצחק זמיר

ד"ר ישראל כץ

יעקב קופ

רפאל רוטר

נירה שמאי

העורך:

רפאל יוליוס

דפוס מנחם, ירושלים

תוכן העניינים

עמ'		
5	ד"ר א"ל מילר	מבט חדש בביטוח נכות
33	מייק רדין	השותפות הבעייתית : הפנסיות הממלכתיות והפרטיות בבריטניה
46	פרופ' אברהם דורון, אריאלה לבנשטיין ויעקב קופ	ההיערכות החברתית בישראל לגידול האוכלוסייה הקשישה ולשינויים במאפייניה
52	פרופ' עמירם גונן וד"ר מיכאל סוניס	הגיאוגרפיה של הקשישים בישראל
71	נעמי באום, ד"ר שלמה קרביץ וד"ר שלמה כץ	הקשר בין גיל, פעילות חברתית, פעילות משמעותית ושביעות רצון מהחיים
77	נעמי פינטון	עמדות תושבי שכונות בירושלים כלפי בריאות הנפש ותרומתן לתכנונו של פרויקט בריאות נפש קהילתי
92	נביל מהשוד	סוגיות בשיקום נכים במזרח ירושלים
98	ד"ר אהרון פיין	סיוע לישראלים חוזרים — זכאות ונזקקות
109	אריה וולף, עו"ד	חקיקה ופסיקה סוציאלית : חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א—1980 ; אירלנד : חוק למניעת אמצעי-מניעה ; הורים שכולים נאבקים על הזכות לבקר אצל נכדם
113		פרסומים שנתקבלו במערכת
III—XIII		Summary of the Main Articles

מבט חדש בביטוח נכות*

מאת ד"ר אריה ל' מילר**

נות כמו הרפובליקה המרכז-אפריקנית, קונגו בראזאויל, טוגו, טרינידד וגאבוון. נוכח האמור לעיל היה צורך הכרחי לחסל פיגור זה ולתקן את המצב המתואר. דבר זה נעשה באמצעות קבלת חוק הנכות או, ליתר דיוק, חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 13), תשל"ג—1973, שהוסיף לחוק הביטוח הלאומי המקורי פרק חדש — פרק ו' 2 על ביטוח נכות — ונכנס לתוקפו בהדרגה, בתאריכים שונים, החל מ-1.4.1974. כעבור זמן מה שופר חוק זה ושיעור קצבת הנכות הוגדל בחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 17), תשל"ה—1975. בעקבות תיקון זה ועם קבלת חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א—1980, הובטחו זכויות בסיסיות זהות בדרך כלל לנכים, לקשישים ולאלמנות מקבלי קצבה עם הטבה סוציאלית ולמקבלי גמלה להבטחת הכנסה, הכל במסגרת המוסד לביטוח לאומי. הנהגת ביטוח הנכות הסטטוטורי הנ"ל באה להוסיף מימד חדש לביטוח סוציאלי במדינת

א. מבוא

לפני קרוב למאה שנים, ב-1889, נחקק בגרמניה, בהשראתו ובעקבות יזמתו של ביס-מארק, חוק ביטוח נכות, אשר הנהיג לראשונה בעולם ביטוח סוציאלי בתחום הגדון. לימים התקבלו חוקים דומים ברבות מארצות אירופה¹, ולאחר מכן בארצות שונות בכל היבשות. ב-1977 התקיימו תכניות מעין אלה ב-114 מדינות לפחות². ישראל פיגרה זמן רב אחרי התפתחות מהירה זו במישור העולמי. חוק הביטוח הלאומי מ-1953 והנוסח המשולב של חוק זה מ-1968 (להלן החוק) לא כללו פרק או הוראות בדבר ביטוח נכות כללית, ועד החילת 1974 אוזרה כרה ישראל בסקירות השוואתיות של הארגון הבינלאומי לעבודה ובסקירות אחרות כמדינה שאין לה כל הסדר סטטוטורי בעניין ביטוח נכות כללית, והועמדה בשורה אחת עם מדי-

* מאמר זה מתפרסם לרגל שנת 1981, שעליה הכריז האו"ם כשנת הגכה הבינלאומית.

** המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
1 חוקי ביטוח נכות כביטוח סוציאלי התקבלו לראשונה ב-1906 באוסטריה; ב-1909 באיטליה, ב-1911 בבריטניה, אירלנד ולוקסמבורג, ב-1912 ברומניה, ב-1913 בהולנד ושוודיה, ב-1919 באיטליה, ב-1921 בדנמרק, ב-1922 ביוגוסלביה, ב-1924 בבלגיה, ב-1930 בצרפת, ב-1934 ביוון וב-1936 בגרמניה.
2 הנתונים השוואתיים ברשימה זו מסתמכים על המקורות האלה:
Social Security Programs throughout the World 1977 (Washington, 1977); *Tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale applicables dans les états membres des communautés européennes* (8-me édition, 1974); A. Zelenka, *Les systèmes de pensions dans les pays industrialisés* (B.I.T., Genève, 1974); B.I.T., *Revision des conventions nos 35, 36, 37, 38, 39 et 40 concernant les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants* (Rapport V(1)), (Genève, 1965); א"ל מילר, א' פרוקצ'ית, ד' קרצמר, זכויות הנכים בישראל — הצעות לקראת רפורמה (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי סאקר, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 1979) (להלן: הצעות לקראת רפורמה).

ישראל, ועם כל הגבלותיו ומגרעותיו של החוק, אשר בחלקן יידונו להלן, יש לראות בו הישג חשוב בתחום הסוציאלי והתחלה רבת משמעות לפתרון מקיף יותר של בעיות הנכות הכללית בדין הפוזיטיבי הישראלי. אחד המאפיינים העיקריים של ביטוח הנכות שלפנינו נעוץ בכך שהוא חוק שיורי (רזידואלי), ועל כן הוא חל על כל מקרי נכות שאינם מכוסים בחוקים אחרים, המת-ייחסים בין היתר לנכי עבודה, נכי רדיפות הנאצים או נכי צה"ל. מן הקטגוריה הרחבה של "נכים כלליים" הוצאו, לאחר קבלת חוק הנכות, שתי קבוצות של נכים שזכו ליחס מועדף: אלה שלגביהם חל חוק פיצויים לנפ-געי תאונות דרכים, תשל"ה—1975, וחוק האחריות למוצרים פגומים, תשמ"מ—1980. עם זאת, ביטוח הנכות הכללית עדיין חל על סוגי נכים שונים ומרובים, כגון נכים כתו-צאה מפגיעה במשק הבית, בהליכה ברחוב, בלימודים, נכים מתאונת ספורט, מפגיעת מע-שה פשע, מאסון טבע או מזיהום הסביבה, וכמו כן על נכים מלידה או ממחלה. הוא הדין לגבי מי שנעשה נכה משום שמעד במדרגות, החליק באמבטיה וכיוצא באלה. עם אותם הסוגים נמנים גם נכים שנפגעו בעבודתם, אך לא תוך-כדי ועקב העבודה או בהיותם בצה"ל, אך לא בתקופת השירות הצבאי ועקב השירות (כפי שדורשים החוקים הספציפיים), נפגעי תאונות דרכים, למשל כשהתאונה נגרמה בידי הנפגע במתכוון או כשהנפגע נהג ברכב ללא רשות, וכן נכים כתוצאה מפגיעה ממוצרים שאינם פגומים או נכים מפגיעה רפואית כשלא עולה בידי הנפ-גע להוכיח את רשלנותו של הרופא או של איש סגל רפואי אחר ואת עילת הפגיעה. מאפיין נוסף של ביטוח הנכות הוא שביטוח

זה, כפי שהוא מוסדר כיום במצוות המחוקק, נועד להבטיח לנכים ולתלוייהם את המיני-מום הדרוש לקיומם בלבד, אם לא פחות מזה, ובמובן זה המדובר בחוק מינימליסטי. בקשר לזה ראוי להזכיר, כי בתורת הביטחון הסוציאלי יש כיום שתי תפיסות שונות ובהפעלתו של הביטחון הסוציאלי הלכה למ-עשה מתבטאות שתי מגמות עיקריות. מחד גיסא קיימת המגמה להבטיח גמלאות המת-קרבות עד כמה שניתן לשכרו הקודם של הזכאי (התפיסה הקומוטטיווית); מאידך גיסא יש מגמה להבטיח מינימום מסוים לכל האוכ-לוסיה (התפיסה הדיסטריבוטיווית) ולפעמים אגו עדים לשילובן של שתי המגמות.³ חוק הנכות אימץ כאמור את המגמה המיני-מליסטית. בעשותו כך הוא נתן ביטוי להש-קפה לפיה ראוי לשחרר את הנכה ממצוקה קשה, אך בו בזמן אין בהכרח פסול בכך אם הוא יישאר בבחינת נזקק למחצה או, במלים אחרות, יש לתת לנכה מספיק כדי לא לה-ביאו עד חרפת-רעב, אך לא יותר מזה, היינו מעין ultimum subsidium בלבד, ומכל מקום לא מספיק על מנת לאפשר לו להת-קיים בכבוד. הואיל וכך, בנכים הכלליים שב-קרבתו, לרבות אלה הזוכים לגמלאות התוקיות מטעם ביטוח הנכות, עדיין ניתן לראות מעין "desinheriteds" או "personae miser-ables". בדונו ביחס זה כלפי הנכים והנזקקים טוען מחבר אמריקני, כי גישת החברה בעניין זה היא אמביוולנטית בכך שהיא אוהבת ושו-נאת בעת ובעונה אחת את נכיה ואת ענייה.⁴

הגישה המינימליסטית הביאה את המחוקק הישראלי לידי הענקת קצבת נכות אחי-דה (flat rate benefit), כלומר קצבה בשי-עור זהה לגבי כל נכה שנקבעה לו אותה דרגה

3 ראה: J. J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale* (8-me édition, Paris, 1980) 112—119; cf. Zelenka (*supra*, n. 2) at 103—105.

4 ראה: B. L. Diamond, "The Children of Leviathan: Psychoanalytic Speculations Concerning Welfare Law and Punitive Sanctions", 54 *Calif. L. Rev.* (1966) 357, 361.

של נכות, בכך חוקנו נבדל מחוקי הנכות הכללית ברוב ארצות העולם, אשר אימצו את הגישה הקומפנסטורית ומקנים קצבות נכות ששיעורן יחסי להכנסה או לכושר ההשתכרות הקודמים של כל נכה. מבחינה זו בולט במיוחד — בכך שהוא שונה בתכלית מהחוק הישראלי — החוק המהפכני של ניו-זילאנד⁵, שנכנס לתוקפו ב-1974 ואשר מקנה לנכים מתאונות לא רק פיצוי יחסי בשיעור גבוה על אבדן כושר השתכרות, שאינו כפוף לתקרה, כי אם גם פיצוי סביר על כאב וסבל, והניגוד האמור בין שני החוקים קיים למרות שמבחינת הזמן הם התקבלו זה בסמוך לזה.

על אף האמור לעיל ראוי לציין לזכות שיטת ביטוח הנכות הישראלית כמה תכונות חיוניות חשובות:

(א) השיטה עונה עקרונית על דרישותיהן של האמנות של הארגון הבינלאומי לעבודה בנדון⁶ ומבחינות שונות החוק הישראלי מקנה ביטוח העולה ברמתו על זה שנדרש על-פי האמנות הנ"ל.

(ב) השיטה אינה מסתפקת בהקניית ביטוח נכות לעובדים בלבד, כמקובל ברוב ארצות העולם, אלא מרחיקה לכת מעבר לזה והיא מפעילה ביטוח כמעט אוניוורסלי, המכסה אף את האוכלוסייה הלא פעילה, לרבות עקרות בית. בכך השיטה הישראלית היא בבחינת חלוצה לפני המחנה, היות ששיטות ביטוח נכות אוניוורסליות או השואפות לאוניוורסליות אינן קיימות אלא בארצות מעטות.

(ג) השיטה מעניקה לנכים מלידה או מילדות גמלאות דומות לאלה המוקנות לכל יתר הנכים. גם זה נהוג בארצות מעטות בלבד.

(ד) ילד נכה נהנה בשיטה זו מזכויות נכות מסוימות.

(ה) אין לוותקו של הנכה המבוטח כל השפעה על שיעור זכויותיו (אמנם תכונה זו אינה אלא תולדה של אופייה המינימליסטי של השיטה).

(ו) השיטה דורשת תקופת אכשרה מוגבלת מאוד ומשחררת במספר סיוטאציות את הנכה מתנאי זה.

(ז) השיטה מקנה גמלאות נוספות בעד חוג של תלויים רחב מזה המקובל ברוב ארצות העולם, ועם תלויים אלה נמנה "בן זוגו" של הנכה, ולא רק אשתו כנהוג במדינות אחרות.

(ח) השיטה מעניקה לנכים זכויות שיקום מקצועי מלאות והלוואות לצורך שיקומם וקליטתם בעבודה.

(ט) נכים מוגבלים בניידותם מקבלים גמלאות ניידות בסכומים ניכרים, אם כי זכות זו אינה מעוגנת בחוק הנכות גופא⁷.

לזה יש להוסיף כי השיטה שלפנינו היא לא רק שיטה של ביטוח שלא על בסיס של אשם (No Fault), בדומה לביטוח נפגעי עבודה, ביטוח נגד תאונות דרכים וביטוח נגד פגיעות ממוצרים פגומים, אלא גם שיטת ביטוח ללא שים לב לעילת הפגיעה או מה שכיניתי בשם No Cause System (בצורה עקיבה יותר מאשר ביטוח דמי מחלה⁸,

5. Accident Compensation Act, 1972

6. הכוונה היא ל- "Convention No. 102 concerning Minimum Standards of Social Security, 1952; Convention No. 128 concerning Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits, 1967

7. ראה הסכם בדבר גמלת ניידות בין מדינת ישראל ובין המוסד לביטוח לאומי, שנחתם ב-1.6.1977, ילקוט הפרסומים 2340, תשל"ז-1977, ותיקון להסכם זה בילקוט הפרסומים 2574, חש"מ-1979. ההסכם חודש ב-10.5.81.

8. ראה תקנות דמי מחלה, דמי פגיעה (השלמה) ושי לידה, 1979, המסדירות מתן גמלאות אלה על-ידי קרן "מבטחים". חוק דמי מחלה, תשל"ז-1976, אשר מפעיל שיטה שיעורית בנדון, הוא יותר עקיב מבחינת ההתעלמות מעילת המחלה.

למשל), במובן זה שהזכאות לגמלאות מוק-
נית לנכה, תהא סיבת נכותו אשר תהיה, מה
שהוסך את השיטה לשיטה אוטומטית. אולם
זו איננה תכונה סגולית לשיטה הישראלית,
אלא תכונה משותפת לכל תכנית של ביטוח
נכות כללית, אם כי לפעמים תוך סייגים
מסוימים.

לא למותר לציין, כי בשליש השני של שנת
1980, כלומר שש שנים לאחר הפעלת החלק
הראשון של חוק הנכות, היו בארץ בסך-הכל
40,518 מקבלי קצבות נכות כלליות, בתוכם
28,444 נכים חדשים ו-12,074 נכים קודמים
(דהיינו תושבים שהיו לנכים לפני 1.4.1970),
5,141 מקבלי קצבה זמנית לעומת 35,377
מקבלי קצבה צמיתה. 8,331 נכים קיבלו בת-
קופה הנ"ל גמלאות ניידות⁹. להשלמת הת-
מונה יוזכר כי — לפי נתונים משנת 1978 —
עם מקבלי קצבות הנכות נמנו 1,333 עקרות
בית¹⁰.

נתונים אלה, במה שנוגע למספר הכולל של
נכים כלליים, נופלים מן המספר שצפו יוזמי
חוק הנכות (מעל 50,000 נכים)¹¹ ומאומדני
האקטואר לשנת 1980 (79,743)¹².

ב. חוק מפלה

פגם אחד של דיני הנכות הישראליים בכל-
לותם הוא חוסר אחדותם התחיקתית והאר-
גונית¹³. חסרונותיו המהותיים העיקריים של

ביטוח הנכות מקורם בתנאים המחמירים
שהוא מעמיד בפני תובעי הגמלאות וברמתן
הירודה של הגמלאות בכסף, בהשוואה לת-
נאים ולזכויות שנקבעו לגבי קבוצות נכים
אחרות. הואיל וכך נשאלת השאלה, כלום הנ-
כים הכלליים הם בניה החורגים של החברה
או שמא דמם של הנכים האחרים אדום יותר?
עובדה היא, שבחקיקת חוק הנכות גילה המ-
חוקק יחס של איפה ואיפה כלפי הנכים הכל-
ליים, מוכי הגורל, לעומת קבוצות נכים את-
רות, תוך העדפה ברורה של אלה האחרו-
נות.

עם הקבוצות המיוחסות הנ"ל נמנים, בין ה-
שאר, עובדי המדינה ומשרתי הקבע בצה"ל
שהיו לנכים (כשגם בשני מקרים אלה גמ-
לאות הנכות מוקנות ללא שים לב לעילת
הפגיעה), נכי עבודה (לפי פרק ג לחוק) ומת-
נדבים שנעשו נכים תוך-כדי פעולת ההת-
נדבות שלהם (לפי פרק ט 2 לחוק), נכי צה"ל,
שוטרים וסוהרים שלקו בנכות בתקופת ה-
שירות ועקב השירות, נכי פעולות איבה ונכי
ספר, נכים כתוצאה מתאונת דרכים ונכים
עקב פגיעה ממוצרים פגומים, בנוסף לכמה
קבוצות נכים אחרות¹⁴.

לגבי התנאים המחמירים הנ"ל ההפליה בין
שני סוגי הנכים (המקופחים והמועדפים) מת-
בטאת בעיקר בכך, שעקרונית נכים כלליים
זכאים לגמלאות רק אם קיימו, בטרם היותם
לנכים, תקופת אכשרה, בעוד שתנאי כזה אינו
גדרש מאף קבוצה אחרת של נכים, בכך שזכ-

9 ראה המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, כרך י', מס' 1 (ירושלים, 1980).

10 ראה המוסד לביטוח לאומי, שנתון סטטיסטי 1977—1978 (ירושלים, 1979).

11 ראה דברי הכנסת 67, תשל"ג—1973, 2577.

12 ראה: ר' רוטר ואסתר רייס, נפים ומגבלים בישראל 1964—1980 (ירושלים, 1974) 9.

13 בדיוני הכנסת סביב הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 13) נאמר בין השאר, שמה שנחוק בנדון
הוא "רפורמה יסודית", לא "טלאים" ולא "פיזור בין חוקים שונים" (דבריו של ח"כ י' שער) וכי
"הגישה המתקדמת לבעיה חייבת להפעיל את הקריטריון לפי סוג הנכות ולא לפי סוג הנכה", כפי
שנעשה אצלנו כיום, וצריך להנהיג ביטוח נכות "כולל ומקיף" ו"לרכז את הטיפול בכל סוגי הנכים
במשרד שיקומי אחד" (דבריה של ח"כ חייקה גרוסמן). ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ'
2580, 2583, והשווה 2581.

14 ליתר פירוט של כל המסכת ראה א' פרוקצ'יה וא"ל מילר, זכויות הנכים בישראל — בעיות יסוד (ירוש-
לים, 1974) (להלן: זכויות הנכים).

אותם של נכים כלליים מותנית בהכרה של נכות כלכלית, בעוד שלגבי כל יתר הקבוצות הסטטוטוריות של נכים המחוקק מסתפק בהעמדת תנאי של נכות ביולוגית, ובכך שנכים כלליים זכאים לגמלאות רק אם דרגת נכותם אינה גופלת מ-50 אחוז, בעוד שלגבי הנכים מיתר הקבוצות או שתנאי דרגת נכות מינימלית אינו קיים כל עיקר או שנדרשת דרגת נכות נמוכה בהרבה לפתיחת הזכאות, כפי שיפורט בהמשך.

מבחינת הזכויות, חוסר השוויון צורם עוד יותר, מפני שתתום עמוקה מפרידה בין הקצבה החודשית המוקנית לנכים כלליים ובין זו המוענקת לנכים מיתר הקבוצות ובייחוד לחלק מהן. כך, לדוגמה, בזמן שנכים כלליים בעלי דרגת נכות של מאה אחוז זכאים לקצבת יחיד השווה ל-25 אחוז משכר הממוצע במשק יכולה הקצבה הניתנת לנכה עבודה להגיע, בהתאם לשכרו הקודם, עד ל-75 אחוז משילוש השכר בממוצע¹⁵, דהיינו עד כדי 225 אחוז משכר זה, ועל כן הוא עשוי לקבל קצבה העולה פי 9 על זו של נכה כללי. בהשוואה לנכים כתוצאה מתאונת דרכים או עקב פגיעה ממוצרים פגומים בולט הפער עוד יותר: כאן נקבעה במצוות המחוקק תקרה של שני לוש השכר הממוצע לפיצוי על אבדן כושר השתכרות. אי לזאת, פיצוי זה יכול לעלות פי 12 על קצבת הנכה הכללי. ואין צורך לומר, שנפגעים משתי הקבוצות האחרונות זכאים בנוסף על כך לפיצוי סביר על כאב

וסבל. תבדלים ניכרים קיימים אף בהשוואה לקצבות הדשנות שמקבלים נכי צה"ל, נכי פעולות איבה או שוטרים וסוהרים נכים (כשי גם אלה האחרונות הן קצבות אחידות)¹⁶.

מכיוון שנכותם של נכים כלליים אינה נבדלת במהותה מנכותם של נכים מכל יתר הקבוצות וההגבלות והסבל הפיזי והנפשי שהיא גורמת לנכה אינם פחותים לגבי נכים כלליים מאשר לגבי נכים אחרים, לפי שורת ההיגיון אין כל הצדקה להפליה המתוארת¹⁷.

כדי להדגים את הטענה, שאין הצדקה להעמדת קבוצות נכים אחדות לרעת נכים כלליים אוכיר בדרך משל, כי על מנת שחייל ייחשב לנכה צה"ל לא דורשים שהוא ייפגע בפעולה קרבית דווקא. גדולה מזו, כפי שפסק בית המשפט העליון יהא החייל זכאי לגמלאות המיוחסות אף כשהוא נפגע בעת שהיה בחופשה (בתנאים ידועים)¹⁸, במעשים שנעשו תוך כדי שירות שלא כדין¹⁹, או אפילו כשהוא נפגע בקטטה (בתקופת השירות)²⁰ וגם אם הוא עצמו יזם את הקטטה²¹.

לגבי עובד יצוין, כי הוא ייחשב כנכה עבודה גם אם נגרמה נכותו כתוצאה מפגיעה תוך כדי סטייה מדרכו לעבודה כדי לקיים מצוות תפילת בוקר בבית תפילה. קשה להאמין זאת, כי תרי אין לעבודה ולתפילה ולא כלום. ואמנם זה כך: סעיף 37(ב)(2) לחוק קובע זאת מפורשות. הוא הדין לגבי עובד שנפגע תוך סטייה מדרכו לעבודה או ממנה כדי ללוות את ילדו לגן ילדים או למעון ילדים

15 תקרה זו היא בתוקף מ-1.4.1980, תאריך שבו הועלתה הגמלה המקסימלית במידה משמעותית.
16 העובדה, שקצבות אלה נקבעות מתוך התייחסות למשכורת המגיעה לעובד מדינה בדרגה סלונית של הדירוג האחד, ולא ביחס לשכר הממוצע, מקשה על השוואתן לקצבה המשתלמת לנכה כללי.
17 לתנמקה נרחבת של עמדה זו ראה: A. L. Miller, "The Problem of the Class Differentiation of Disability Benefits: A Case for Going Beyond the No-Fault Principle", 12 *Isr. L. Rev.* 434 (1977); הצעות לקראת רפורמה (לעיל, הערה 2) בעמ' 8-49, 50-51, 87-89.
18 ע"א 55/69 קצין התגמולים נ' שפירא, פ"ד כג. (1) 527; ע"א 118/69 הינקיס נ' קצין התגמולים, פ"ד כג (1) 456.
19 ע"א 517/76 אליאב נ' קצין התגמולים, פ"ד לא (1) 623.
20 ד"נ 40/75 עליאן נ' קצין התגמולים, פ"ד ל (3) 398.
21 ע"א 182/59 קצין התגמולים נ' כהן, פ"ד יג 1220; ע"א 460/74 עליאן נ' קצין התגמולים, פ"ד ל (1) 85.

(פיסקה (ב) (1) לאותו סעיף). בקשר לזה מתבקשת השאלה, אם ליווי ילד לגן אכן ראוי להגנה מיוחדת, מדוע לא תחולנה אותן תוצאות גם על מי שנפגע והיה לנכה תוך-כדי ליווי זה מבלי להיות עובד?

באותה רוח הפסיקה בנדון משתדלת בהתמדה להרחיב את המושג "תאונת עבודה". כך, למשל, הוכרה כתאונת עבודה במונח היחוק (עם כל מה שמשמע מכך, לרבות לגבי תאונות שמסבות נכות) תאונה שאירעה לעובד תוך-כדי נסיעתו ממקום עבודתו למרפאה לשם קבלת זריקת אינסולין²², תאונה שקרתה לעובד או לתלמיד בית-ספר מקצועי בעת משחק כדורגל או כדור סל (בתנאים מסויימים)²³, תאונה שקרתה לעובד בעת שהתרחץ בבריכה בסמוך למקום עבודתו²⁴, או בעת טיול שערך המעביד²⁵, תאונה שאירעה לימאי בעת שהייתו בעיר נמל למטרת בילוי ונופש²⁶. כמו כן לגבי עובד שנפגע בקטטה, אפילו היה הוא עצמו התוקף, הוחל דין דומה להלכות הג"ל בנוגע לנכי צה"ל²⁷, והוחלט שגם תאונה שקרתה לעובד בחצר ביתו בהגיעו מעבודתו היא תאונת עבודה²⁸.

גם מתנדבים למיניהם, שנפגעו תוך-כדי פעולת ההתנדבות שלהם, זכאים, על-פי פרק ט' 2 לחוק, לגמלאות המועדפות הנועדות לנפגע עבודה. כך, למשל, מי שהסכים לתת

בהתנדבות שירותי ייעוץ לתושבים ולתיירים ותוך-כדי פעולה זו או תוך-כדי ההכנה לכך או בעת גיוס משאבים בשבילה או תוך-כדי עידוד התנדבות שכזאת²⁹, נפגע והיה לנכה יזכה לגמלאות לפי פרק ג לחוק.

לעומת זאת, מי שנפגע ולקח בנכות תוך-כדי השתתפות בהלוויית קרוב משפחה או ידיד שנפל במערכה או בלוותו בדרכו האחרונה איש ציבור דגול, או הורה שכול, הנפגע בעת ביקורו אצל קבר בנו, או מי שנפגע בעת שנטל חלק באסיפת הזדהות עם קרבנות מעשה חבלה, או תוך-כדי מתן תרומת דם לטובת הציבור³⁰, או בנייתו הגועד לתרומת כלית, או איבר אחר או עור לצורך השתלתם בחולה אנוש — כל אלה יזכו במקרה הטוב לגמלאות המזעריות המוקנות לפי פרק ו'². הוא הדין לגבי מי שנפגע ונעשה נכה בעת שחש לעזרת שוטר או פעל בכוחות עצמו על מנת למנוע ביצוע מעשה שוד או אונס או פשע אחר, או כדי לסייע לתפיסת פושע או בעת שחשף עצמו מרצונו לסיכון על מנת למלא חובה אחרת של אזרח. רק עובד שנפגע במקום עבודתו או בסביבתו הקרובה ביותר, בעשותו להצלת גוף או רכוש או למניעת נזק לגוף או רכוש, יזכה בגמלאות המיוחדות של נפגע עבודה, בהתאם לסעיף 36 (2) לחוק³¹. גם כאן המחוקק מפעיל שתי אמות מידה — האחת כלפי מקרים מיו-

22 תב"ע לה/40-0 (חיפה) קרף נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ז לב, לד.
23 ע"ע לד/281-0 ליבנה נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ו 85, 90-91; ע"ע לו/69-0 פוני נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ח 309.
24 תב"ע לב/142-0 (חיפה) שרף נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ו כט, לא.
25 תב"ע לה/2-0 (באר-שבע) דמר נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ו לת, לט.
26 תב"ע לב/138-0 (חיפה) זילברמן נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ד ד, ז.
27 ע"ע לד/250-0 המוסד לביטוח לאומי נ' עלי, פד"ע ו 92, 98; ע"ע לא/32-0 המוסד לביטוח לאומי נ' סייפה, פד"ע ב 338, 345.
28 תב"ע לא/45-0 (נצרת) חג'יראת נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ו סב.
29 תקנה 1 (א) (6) ו' (ב) לתקנות הביטוח הלאומי (מתנדבים), תשל"ח-1978.
30 נפגעים בתרומת דם נחשבים כנפגעי עבודה בבולגריה, בגרמניה המערבית, בצ'כוסלובקיה ובברית המועצות.
31 מעמד משפטי מועדף במקרים דומים מקנים חוק תגמול לחייל הנפגע בהצלת חיי הזולת, תשכ"ה-1965, וחוק התגמולים לנפגעים בהצלת נפש, תשכ"ה-1965.

חסים והשנייה לגבי יתר המקרים — ומגלה בכך כלפי נכים כלליים יחס מקפח שהדעת אינה סובלת אותו. מדוע, לדוגמה, מי שהיה לנכה כתוצאה מהרדימה בלתי מוצלחת לצורך ביצוע ניתוח או בעקבות תקיפה של עבריין, או עקב זיהום הסביבה, דליקה, תוך כדי לימודים או במשק ביתו, צריך לקבל גמלאות הנופלות לאין ערוך מן הפיצויים המשתלמים למי שהיה לנכה עקב תאונת דרכים או כתוצאה מהשימוש במוצר פגום? על שאלה זו אין בדין המצוי מענה המניח את הדעת. סביר להניח, כי אחת הסיבות שהביאה לידי הנחיתות הבולטת המתוארת של מעמדם המשפטי של הנכים הכלליים וגם אחת מן הסיבות מדוע מצב זה נמשך שבע שנים היא בכך, שלהבדיל מקבוצות נכים או אינטרסנטים אחרות (כגון חיילים ונכי צה"ל, עובדים ונכי עבודה, עובדי מדינה, משרתי הקבע בצה"ל, שוטרים וסוהרים), הנכים הכלליים הם חסרי הגנה בגלל אי יכולתם להתארגן כראוי וליצור קבוצת לחץ שתשפיע על הנעשה בתחום החקיקה. אולם, גם אם יש בכך משום הסבר למצב שנוצר, ברור שאין בכך כדי להצדיקו. ובתוך ההפליה הכוללת, המופנית נגד נכים כלליים, המקופחים שבמקופחים הם נכים

קודמים³² ועקרונות בית, כפי שיפורט להלן לגבי אלה האחרונות. מכל מקום, אין ספק שהעוול שנעשה לנכים כלליים בכלל ולחלק מהם בפרט, כפי שצוין לעיל, טעון תיקון ויפה שעה אחת קודם. בהקשר זה יזכר, כי במשפט ההשוואתי ניתן למצוא תקדימים העשויים לעודד פעולה בכיוון התיקון האמור. בהולנד, כל עובד נפגע או נכה, תהא עילת פגיעתו אשר תהיה, זכאי ללא כל תנאי נוסף, לאותן הגמלאות הגבוהות יחסית; על כן העובדים כולם נהנים מביטוח פגיעות ונכות ברמה משביעת רצון במשך 24 שעות ביממה³³. בניו-זילאנד, על-פי החוק הג"ל, דומה הדין למשפט התר-לנדי בהבדל אחד וחשוב ביותר: הוא חל לא רק על עובדים, כי אם על כל נפגע ונכה כתוצאה מתאונה³⁴. לבסוף, באוסטרליה תר-גשה ב-1974 הצעת חוק מרחיקת לכת עוד יותר, שלפיה כל תושב יהא זכאי לפיצויים ברמה סבירה ושווה במקרה של נזקי גוף מפגיעה או ממחלה³⁵. אבל מאז עברו כמה שנים וההצעה טרם התקבלה. פתרון דומה גלום בהצעת חוק גורווגית מ-1976. לפני קרוב לארבעים שנה התייצב בוורידג, הגם שבאופן מעשי הציע להעניק זכויות יתר לגבי עבודה, לימין איחודן של הזכויות המוענקות לכל נכה³⁶.

32 על כך מתחו ביקורת גם חברי כנסת שונים. ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2581.
 33 ראה: "Social Security in the Netherlands", 23 *Int. Soc. Incapacity Insurance Act, 1966*; *Sec. Rev.* (1970) 11; G. Veldkamp, "The Coherence of Social Security Policy", 108 *Int. Lab. Rev.* (1973) 357.
 34 לספרות ענפה סביב חוק חדשני זה, השייך כולו לביטחון הסוציאלי, ראה הצעות לקראת רפורמה (לעיל, הערה 2) בעמ' 32.
 35 ראה: J. F. Keeler, "Report of the National Committee of Inquiry into Compensation and Rehabilitation in Australia", *Adelaide L. Rev.* (1975) 121; H. Lunz, *Compensation and Rehabilitation* (Sydney, 1975).
 36 ראה: W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (London, 1942) para. 80: "If a workman loses a leg in an accident, his needs are the same whether the accident occurred in a factory or in the street ... A complete solution is to be found only in a completely unified scheme for disability"

מבוטח לעניין ביטוח נכות הוא תושב יש-
ראל. החוק אינו אומר דבר על תושב ארעי
והמסקנה המתבקשת משתיקה זו היא שתושב
ארעי אינו מבוטח.

סעיף 192א לחוק מורה אמנם, כי בתקנות
ניתן יהיה לקבוע סוגי בני-אדם, שאינם תו-
שבי ישראל, אשר לגביהם יהיו קיימות זכו-
יות וחובות לפי חוק זה. אולם אפשרות חוקית
זו לא נוצלה על מנת להרחיב את ביטוח
הנכות על תושבים ארעיים.

לגבי מעמדו של תושב ארעי יוזכר, כי בהת-
אם לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב—1952,
שר הפנים רשאי לתת אשרה ורישיון לישיבת
ארעי עד שלוש שנים והוא רשאי להאריך
רישיון זה, ובלבד שתקופת כל הארכה לא
תעלה על שנתיים (סעיף 2(א) (3) ו-3(3)),
מבלי שתהיה לגבי הארכות אלה כל הגבלה
אחרת.

שני נסיבות מחמירות את תוצאותיה של
שלילת גמלאות הנכות מתושב ארעי: (א)

בתקופה יותר קרובה לימינו הבינו מומחים
לא מעטים, הן בארץ³⁷ והן מחוצה לה³⁸, כי
הפריווילגיה הניתנת כיום לנפגעי עבודה,
לעומת נפגעים מסיבה כלשהי (ובתוכם נכים
כלליים), אינה תואמת את הצדק הסוציאלי
והביעו את דעתם בזכות הפעלת דין אחד
לגבי שני סוגים אלה של נפגעים ונכים. ואילו
מחברים אחרים דוגלים בהקניית זכאות שווה
לכל הנפגעים ובעלי מום, תהא עילת ליקוי
הבריאות שלהם אשר תהיה³⁹.

כמובן; מ' שמציע שיפור הדין הקיים בצורה
זו או אחרת רצוי שיראה גם מניין יבוא
המימון הדרוש לכך. על שאלה זו אנסה
להשיב בהמשך.

ג. מיהו מבוטח

1. מיהו תושב

לפי סעיף 127כא משולב בסעיף 7 לחוק,

37 ראה: ג' לוטן, "לקראת כיסוי מלא של תאונות ונכות במסגרת הביטוח הסוציאלי", בפחון פוציאלי 5—4 (תשל"ג) 117; השווה: ר' רוטר ודבורה אבינרי, "ביטוח נכות", בפחון פוציאלי 6—7 (תשל"ד) 18, 19—20; ר' רוטר, רשמני פור לימודים בשוויץ, נורווגיה ושוודיה (ירושלים, 1974) עמ' ד.
38 ראה: T. Higuchi, "The Special Treatment of Employment Injury in Social Security", 102 *Int. Lab. Rev.* (1970) 109; Zelenka (*supra*, n. 2) at 59; R. C. Henderson, "Should Workmen's Compensation be Extended to Non-occupational Injuries?", 48 *Texas L. Rev.* (1969) 117; Veldkamp (*supra*, n. 33); Young, *Industrial Injuries Insurance* (1964), 90—92; Calvert, *Social Security Law* (2nd edition, 1978), 311—312, 353; Ogus & Barendt, *The Law of Social Security* (1978) 265; George, *Social Security: Beveridge and After* (1968) 184; Elson, 252 *New Society* (1967) 121; R. Lewis "Tort and Social Security: The Importance Attached to the Cause of Disability with Special Reference to the Industrial Injuries Scheme", 43 *Mod. L. Rev.* (1980) 514; cf. Malone, "Damage Suits and the Contagious Principle of Workmen's Compensation", 9 *NACCA L. J.* (1952) 20
39 ראה בין השאר: T. G. Ison, *The Forensic Lottery* (London, 1967); P. S. Atiyah, *Accident: Compensation and the Law* (3rd edition, London, 1980); M. Franklin, "Replacing the Negligence Lottery: Compensation and Selective Reimbursement", 53 *Va. L. Rev.* (1967) 774; Lunz (*supra*, n. 35) at 11, 14; W. J. Blum & H. Kalven, "Public Law Perspectives on a Private Law Problem—Auto Compensation Plans", 31 *U. Chi. L. Rev.* (1964) 641, 675; R. E. Keeton & J. O'Connell, *Basic Protection for the Traffic Victim* (Boston-Toronto, 1965) 3; A. F. Conrad, "The Economic Treatment of Automobile Injuries", 63 *Mich. L. Rev.* (1964) 279; K. S. Selmer, "Interactions Between Insurance and Tort Theories in the Norwegian Law of Personal Injury", 18 *Am. J. Comp. L.* (1970) 145, 165—166; cf. I. Englard, "Reform of the Automobile Accident Compensation System", 9 *Isr. L. Rev.* (1974) 234, 253—254
הספרות שאליה אני מפנה לעיל, בהערה 34.

לפי סעיף 127כב(א) ו' (ב) (2) לחוק, מי שנכוחו נוצרה לפני היותו תושב ישראל לא יתא זכאי לגמלאות אלה מהיום שבו נעשה עולה, אלא רק בתום שנתיים מיום זה; (ב) אם בארץ מוצאו של התושב הארעי יש הוראה נוסח סעיף 146 לחוק (השולל באופן-עקרוני את הקצבה ממי שנמצא בחוץ-לארץ למעלה משישה חודשים) ועל כן קיימת הדדיות בעניין זה בין ארץ זו ובין ישראל, לא יקבל התושב הארעי הנכה את קצבת הנכות גם מארץ מוצאו כל עוד הוא ממשיך לשהות בישראל, ואי לכך הוא ייצא קירח מכאן ומכאן, כאילו הוטל עליו עונש על שהייתו בישראל.

ברוב המכריע של ארצות העולם ביטוח הנכות מכסה כל עובד, מבלי להתנות את זכותו בתנאי של אזרחות או תושבות קבע. לכן עובד, אפילו שאינו תושב, יתא זכאי למלוא גמלאות הנכות אם הוא היה לנכה.

הואיל ומחד גיסא תושב ארעי איננו סתם תייר או מבקר בארץ, כי אם עולה בכוח שתקופת ישיבת ארעי מוענקת לו כפסק-זמן על מנת לבדוק את האפשרות והתנאים להשתקעות בישראל.⁴⁰ (מה שמלמד על כך שגור צרו בינו ובין הארץ קשר חיקה מיוחדים), ומאידך גיסא שהתקופה שבה אזרח זר יושב בישראל כתושב ארעי עשויה להיות ממו-שכת עד מאוד, ובהתחשב במה שנאמר למעלה, לעניות דעתי רצוי להרחיב את ביטוח הנכות על מנת לכלול בו גם את התושבים הארעיים. אגב אורחא יוזכר, כי הצעה בכיוון זה הועלתה בדיוני הכנסת סביב חוק הנכות⁴¹. אימוץ הצעה זו יחייב כמובן גם את החלת ההוראות הרלוונטיות בדבר-תשלום דמי-ביטוח בענף-ביטוח נכות על תושבים ארעיים.

כנגד זה ניתן לטעון, כי תושבים ארעיים, אם רצונם בכך, יכולים לבטח את עצמם בביטוח נכות פרטי, או שמכל מקום, אם בכל זאת יוחלט להחיל עליהם את ביטוח הנכות הסטטוטורי, די בכך שזה יהיה ביטוח ברשות. דא עקא, לביטוח וולונטרי או פקולטטיווי חסרונות ידועים ואינו מסוגל להעניק לתושבים הארעיים את ההגנה הסוציאלית שהם ראויים לה וזאת מאותן הסיבות שבגללן אינו האמצעי המתאים לגבי תושבי קבע.

2. אלמנה

לפי סעיף 127כא(1) משולב בסעיף 9 לחוק, אלמנה שאינה עובדת או עובדת עצמאית אשר מגיעה לה קצבת אלמנה, אינה מבוטחת בביטוח נכות, ואילו לפי סעיף 127מז(ב) אלמנה בת קצבה שאינה מבוטחת בביטוח נכות דינה, לעניין הכשרה מקצועית, דמי-מחיה, הוצאות אבחון ושירותים מיוחדים, כדין עקרת בית לפי פרק ו' 2.

מכאן שאלמנה כאמור, שהיא נכה, לא תזכה לקצבת נכות אפילו קצבת השאירים שהיא זכאית לה נופלת משיעור קצבת הנכות שהיתה מגיעה לה בזכות חוסר כושרה להשתכר אלמלא הסעיפים הנ"ל. בכך, ובעצם העובדה שאלמנה כאמור אינה מבוטחת מכוח החוק בביטוח נכות, יש משום עוול שנעשה לאלמנה כזו ואשר טעון תיקון באופן דחוף.

3. נכה קשיש

לפי סעיף 127כא לחוק, גבר שהגיע לגיל 65 ואשה שהגיעה לגיל 60 שוב אינם מבוטחים בביטוח נכות. פירוש הדבר הוא, שקשישים כאמור, אף אם לקו בנכות טרם הגיעם לגיל שיבה כנ"ל או שהיו לנכים לאחר שמל-או להם 65 שנה (לגבר; 60 לאשה), לא יהיו זכאים לגמלאות הנכות ויוכלו לקבל אך והק

40. לפי תקנה 6 (א). לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד—1974.

41. בהגדרת תושב — אמר ח"כ מ' ניסים — יש לכלול תושבים ארעיים, אם יהיו לתושבים. ראה דברי הנפנת 68, תשל"ג—1973, 4032.

את קצבת הזקנה, אם הם ממלאים אחרי הת-
נאים הדרושים בשל כך.

תקרת הגיל המופעלת לגבי ביטוח נכות נר-
עדה, כביכול, למתוח קו הפרדה בין ביטוח
זה ובין ביטוח זקנה לפי פרק ב לחוק על
מנת להשיג את חלוקת העבודה והעול בין
שני ענפי ביטוח אלה.⁴²

שתי הוראות מנסות להמתיק את הגלולה
ולהטיב עם גורלם של נכים קשישים. לפי
סעיף 20 לחוק⁴³, מי שלפני שנעשה זכאי
לקצבת זקנה קיבל במשך שנה אחת לפחות
קצבת נכות לפי פרק ו', לא תפחת קצבת
הזקנה המגיעה לו משיעור קצבת הנכות הא-
חרונה ששולמה לו. אך אליה וקרן בה. למעשה
מבטיחה הוראה זו לנכה קשיש אך ורק את
שמירת שיעור הקצבה הקודם, במובן של
שמירת הסכום הכספי המוחלט של קצבה זו,
ולא במובן של שמירת האחוז מן השכר הממו-
צע שלפיו נקבעה קצבת הנכות.⁴⁴ הואיל וכך,
אם קיבל המבוטח, למשל, בתור נכה קצבה
שווה ל-25% מן השכר הממוצע, ואילו לאחר
הגיעו לגיל המקסימלי הוא זכאי לקצבת זקנה
השווה ל-16% בלבד משכר זה (דהיינו ללא
הטבה סוציאלית), הוא יוסיף לקבל קצבה
בסכום מוגדל (הסכום הקודם) רק עד ליום
שבו — בתוקף עדכון הקצבאות ותשלומי תו-
ספת היוקר — תשווה קצבת הזקנה המגיעה
לו לסכום הנ"ל. מיום זה שוב לא תצמח לו
שום תועלת מהוראת המגן הגדונה ותש-
תלם לו, כמו לכל מקבל קצבת זקנה
הנתון באותו מצב, קצבה הנופלת בשיעורה
(לפי האחוז מן השכר הממוצע המשמש כב-

סיס לחישוב הקצבה) מקצבתו הקודמת כנכה.
ויש להוסיף, כי בקצב הנוכחי של האינפלציה
נכה קשיש כאמור לא ייהנה מן ההגנה על-
פי הסעיף הנ"ל. אלא תקופה קצרה ביותר,
כך שתוראה זו נטולה כל תוקף לגבי רובם
הגדול של הגמלאים. ואם התכוון המחוקק
ליותר מזה, כפי שמן הראוי היה לעשות, דומה
שהוא החמיץ את המטרה.

זאת ועוד. אליבא דידך לא היתה שום הצדקה
להקנות את ההגנה דעסקינן רק למי שקיבל
את קצבת הנכות. במשך שנה אחת לפחות.
איפכא מסתברא. מן הדין שהגנה ברוח זו
תחול גם על מי שקיבל קצבת נכות במשך
פחות משנה, על מי שלא הספיק כל עיקר
לקבל קצבת נכות לפני הגיעו לגיל המקסי-
מלי ואף על מי שהיה לנכה בעת כלשהי
לאחר גיל זה.

הקורקטיב השני הוא בסעיף 127כ(ב) לחוק,
לפיו נכה הזכאי לשירותים מיוחדים והגיע
לגיל המקסימלי לא תפקע מסיבה זו זכותו
לשירותים אלה, ובסעיף 127מב לחוק, שבו
גלומה הוראה דומה בדבר מתן שיקום מק-
צועי. ואולם גם כאן החוק אינו מביא אלא
נחמה פורתא. אכן הוראות אלה אינן חלות —
הגם שהיו צריכות לחול⁴⁵ — על מי שלא
היה זכאי לשירותים מיוחדים או לשיקום מק-
צועי לפני שמלאו לו 65 שנה (לגבר; 60
לאשה) אך הוא נעשה זקוק להם, בשל נכותו,
לאחר גיל זה. שלילת שירותים מיוחדים ושי-
קום מקצועי מנכה כזה היא שרירותית ובלתי
מוצדקת לחלוטין.

חסרונה העיקרי של תקרת הגיל שהחוק מטיל

42 השווה הצעות חוק תשל"ג—1973, 1057, 255, 257; דברי הפנמת (לעיל; הערה 41) בעמ' 4036; רוטר ואבינרי (לעיל, הערה 37) בעמ' 30; Vergeiner, "Relationship between the Risks of 'Old Age' and 'Invalidity'", 24 *Int. Soc. Sec. Rev.* (1971) 470.

43 סעיף זה נוסף לחוק בתיקון מס' 26, תשל"ז—1977.

44 זוהי הפרשנות שנתן לסעיף 20 המוסד לביטוח לאומי.

45 ראה רוטר ואבינרי (לעיל, הערה 37) בעמ' 30. המחברים יודעים גם לספר, כי משפטנים בוועדת הכנסת שדנה בהצעת חוק הנכות התנגדו לכך שמי שנעשה נכה יום לאחר שהגיע לגיל המקסימלי אינו זכאי לקבל שיקום מקצועי ושירותים מיוחדים.

לגבי הזכאות לגמלאות נכות טמון בכך שבי-מקרים אחדים נכה שקיבל קצבת נכות יאבד כליל את זכותו לקצבה לאחר הגיעו לגיל 65 (לגבר; 60 לאשה). זאת בשל העובדה, שלפי סעיף 15 בהשוואה לסעיף 127 כג לחוק תקור-פת האכשרה הנדרשת לעניין ביטוח זקנה עולה על זו שנקבעה כתנאי לזכאות בביטוח נכות חל עליו, אפשר שלמרות שקיבל קצבת הנכה מתנאי זה במקרים אחדים, ואילו סעיף 7 לחוק מוציא מחוג המבוטחים בביטוח זקנה את מי שגילו בשעת עלייתו ארצה היה גבוה ממה שנקבע. לכן, מי שעומד בתנאי תקופת האכשרה לעניין ביטוח הנכות, או שהוא מ-שוחרר מתנאי זה, אך אינו עומד בתנאי זה לעניין ביטוח זקנה, או שאינו נחשב למבוטח בביטוח זקנה לפי סעיף 7 לחוק, הגם שביטוח נכות חל עליו, אפשר שלמרות שקיבל קצבת נכות לפני שמלאו לו 65 (לגבר; 60 לאשה) לא יתא זכאי לקצבת זקנה. למשל, גבר שעלה ארצה בגיל 62 והיה לנכה כעבור זמן קצר לאחר מכן: הוא היה זכאי לקצבת נכות לפני הגיעו לגיל קצבת הזקנה, ואולם לאחר מכן הוא לא יקבל קצבת מקרנות הביטוח הלאומי משום שאינו נחשב למבוטח בביטוח זקנה. ואם יש לו הכנסה ממקור אחר העולה על סכום שנקבע, הוא לא יקבל קצבת זקנה אף מקרנות הסוכנות היהודית. אדם כזה, אף-על-פי שהוא מוכה הגורל פעמיים — הן כנכה והן כקשיש — לא יקבל מאומה ובמקרה כזה הוא יישאר קירח מכאן ומכאן⁴⁶, וזאת עד סוף ימיו. כמו כן לא זכאית לקצבת זקנה עקרת בית שלא צברה תקופת ביטוח כעו-

בדת ולא ביטחה את עצמה ביטוח זקנה ברשות.

במישור ההשוואתי — באיטליה ובאירלנד לא קיים כלל גיל מקסימלי לקבלת קצבת נכות; בצ'כוסלובקיה, באוסטריה ובגרמניה המערבית ניתן להקנות קצבת נכות גם למי שעבר את גיל הזקנה הסטטוטורי; בשתי הארצות האחרונות ובצרפת החוק קובע כי שיי-עור קצבת הזקנה לא יפול משיעור קצבת הנכות; ובפולין קצבת הזקנה ניתנת לנכה קשיש רק על-פי בקשתו. בו בזמן נהוג במס-פר ארצות לשלם לנכה קשיש תוספת נכות⁴⁷. כאן יוזכר עוד, כי גם בארץ אין גיל מקסי-מלי לעניין נכה עבודה.

לסיכום, כל אימת שקצבת הזקנה קטנה מקצ-בת הנכות אין הצדקה לשלול מן הנכה את הזכות להוסיף לקבל את קצבת הנכות אף לאחר הגיעו לגיל הזקנה ובכלל עדיף לאפשר לכל נכה קשיש לבחור בין המשך גמלאות הנכות ובין המעבר לקצבת הזקנה (דהיינו להעי-ניק לו אפשרות לבחור בין השניים)⁴⁸, כי הרי אין טעם לכפות עליו את קבלת קצבת הזקנה אם אינו רוצה בכך. ומכיוון שעם הגיעו לגיל מתקדם מחריף סבלו של נכה, רצוי להעניק לנכה קשיש — הן אם הוא מוסיף לקבל את קצבת הנכות והן אם הוא עבר לקצבת הזקנה — תוספת קצבה כלשהי ולו גם צנועה, מה גם שנכה קשיש, להתבדיל מקשיש שאינו נכה, לא יוכל לעתים קרובות למצוא לו תעסוקה חלקית בעת זקנה⁴⁹.

46 נגד תקרת הגיל המתוארת בטקסט הושמעו דברי ביקורת גם בכנסת. ראה דברי הנכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2581, והערה 41, בעמ' 4032. המוסד לביטוח לאומי ער לאי-הצדק שנגרם לעתים לנכים קשישים על-פי הדין המצוי. ראה סימה כנען, "הנפגעת וגם קופחת ז", הארץ מיום 21.5.81. כאן יוזכר, כי הנכה הזקן אינו זכאי אף לגמלאות הניידות.

47 ראה רוטר ואבינרי (לעיל, הערה 37) בעמ' 29.

48 לגבי כל הסוגיה ראה הצעות לקראת רפורמה (לעיל, הערה 2) בעמ' 83—84.

49 מסיבה זו הוצע בכנסת אסילו לאפשר לנכה קשיש לצבור את שתי הקצבות. ראה דברי הנכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ' 3573—3574. תוספת לנכה קשיש, אם הוא נכה צה"ל, ניתנת על-פי סעיף 7א לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט—1959 (נוסח משולב).

הנכות הישראלית צידוק נוסף להשתמש בהגדרה כלכלית גרידא והוא אופיו המינימליסטי שמקובל לחשוב כי אינו מתיישב עם מתן פיצוי כלשהו על כאב וסבל.

על אף כל אלה התעלמות ההגדרה הסטטוטורית מהנכות הביולוגית צורמת מבחינת חוש הצדק ולכן לדידי רצוי שהמחוקק יאמץ שתי הגדרות נכות נפרדות, האחת ביולוגית והאחרת כלכלית, שכל אחת מהן תשמש לצרכים שונים של ההסדר התחיקתי, כפי שהסברתי בהרחבה בהודמנות אחרת⁵⁰. אולם המלצה זו ניתנת יהיה להגשים רק עם הגדלת שיעור קצבת הנכות כפי שיוצע בהמשך.

2. דרגת נכות מינימלית

ראינו למעלה, כי ההגדרה החוקית של הנכות קובעת רצפה לאחוז הנכות שפותח את הזכאות לגמלאות: מי שנקבעה לו דרגת נכות הנופלת מ-50 אחוז, כלומר מי שכושרו להשתכר צומצם ב-49 אחוז או פחות, אינו מוכר כנכה על-פי החוק והוא לא יזכה כלל לקצבת נכות, אולם לפי סעיפים 127 ו-127מ לחוק הוא יוכל לקבל שירותים מיוחדים ושיקום מקצועי. לגבי נכים קודמים, דרגת הנכות המינימלית הדרושה כתנאי להכרה כנכה לתשלום קצבה היא 75 אחוז.

במישור ההשוואתי דרגת נכות מינימלית של 50 אחוז או אף גבוהה מזו מקובלת בארצות רבות. עם זאת, במספר ארצות, וביניהן ונצואלה, ספרד, שווייץ, גרונגיה, ניקראגואה, גוויניאה, איראן, קובה, ברית המועצות וארצות מזרח אירופה אחרות, מוכר כנכה ונתנה מגמלאות נכות גם מי שדרגת נכותו פחותה מ-50 אחוז. החוק ההולנדי הנ"ל קובע דרגת

1. הגדרה כלכלית של הנכות

החוק (סעיף 127כא) מגדיר את המושג "נכה" ומתגדרה זו לומדים אנו, כי נכות כמשמעותה בפרק 2'ו' היא חוסר כושר השתכרות, או צמצום כושר זה ב-50 אחוז או יותר כתוצאה מליקוי ביולוגי לרבות מום מלידה. זהו חידוש משמעותי הנעוץ ראשית כל בכך, שלהבדיל מפרק ג' לחוק, מחוק הנכים ומכל יתר חוקי הנכות שאוזכרו לעיל, כאן המחוקק בחר בהגדרה כלכלית, המתחשבת בנכות הכלכלית ובנזקיו הרכושיים בלבד של הנכה, היינו בחוסר או באבדן מלא או חלקי (צמצום) של כושר ההשתכרות, כשהוא מתעלם כליל מהנכות הביולוגית (גופנית או שכלית) שאין לה ביטוי כלכלי, תהיה חמורה ככל שתהיה. מסיבה זו מתחו שני חברי כנסת ביקורת על ההגדרה הנ"ל⁵⁰.

הנכות הכלכלית קרויה גם נכות תפקודית, פונקציונלית או תעסוקתית, ואילו לנכות הביולוגית קוראים לפעמים נכות רפואית, פיזית או פיזיולוגית.

חסרונה העיקרי של ההגדרה החדשנית הנ"ל הוא בכך, שאינה מאפשרת מתן פיצוי כלשהו או גמלה כלשהי בגין כאב וסבל לרבות החמור ביותר, הגם שבעיניו של הנכה נזק זה עלול לעלות לפעמים בחומרתו אפילו על הנזק הרכושי⁵¹. עם זאת, יש להודות שבמדינות אחרות חוקי הנכות הכללית משתמשים ברוב המקרים בהגדרות המתייחסות לאבדן כושר השתכרות או כושר עבודה, ורק בארצות מעטות (כגון יפאן או יוגוסלוויה) מתייחס החוק בפירוש לנכות הביולוגית. לחוק

50 שם, בעמ' 2581, 2582.

51 ליתר פירוט ראה א"ל מילר, "הביטוח הסוציאלי ושאלת הפיצויים על כאב וסבל", במחון סוציאלי 18-19 (תש"מ) 129. על הסבל הנפשי הרב שהנכות עלולה לגרום לנכה ראה: J. Stubbins, *Social and Psychological Aspects of Disability* (Baltimore, 1977).

52 ראה: א"ל מילר, "ביטוח נפגעי עבודה: ניתוח מבחינת המשפט הרצוי", במחון סוציאלי 20 (תש"מ) 108.

נסות עם כל הסטיגמה ויתר החסרונות הכי-
הוכים. בכך. מסיבה זו, במקרים שבהם עס-
קינן, לדעתי עילת הנכות עדיפה על-פני
עילת הנצרכות ואי לכך רצוי שמה שדרוש
לנכה, כתוצאה מנכותו יינתן לו בתור נכה
ולא בתור נצרך.

ה: חוסר כושר השתכרות

בהגדירו את הנכות כחוסר כושר השתכרות
לא בכדי מדבר המחוקק דווקא במי שאין לו
כושר השתכרות או במי שכושר זה צומ-
צם, ולא במי שאין לו השתכרות או שזו
צומצמה. בעשותו כך, אימץ חוק הנכות את
הקריטריון המעוגן בחוקיהן של מדינות
רבות, ביניהם החוק הניו-זילאנדי הנ"ל, והי-
משמש כמבחן עיקרי גם לפי חוק פיצויים
לנפגעי תאונות דרכים וחוק האחריות למו-
צרים פגומים.

דא עקא, ההבחנה ההכרתית בין כושר הש-
תכרות ובין השתכרות בפועל, לא נשמרה
תמיד כראוי. בהצעת תיקון מס' 13 לחוק
גופא מסבירים מגישי הצעת החוק שמחוסר
כושר השתכרות הוא מי "שאין לו הכנסה
כדי מחיה או שהכנסותיו מעבודה או
ממשלתי, נפסקו כליל או צומצמו...".
(ההדגשה שלי — א"ל מ.). מקרה דומה —
של שימוש במונח "הכנסה" במקום "כושר
השתכרות" — ניתן למצוא בחוק עצמו
(סעיף 127 כב(ב)). אלה הן דוגמאות לבלבול
גמור. בין שני המושגים שונים זה מזה בתוכ-
נם, כי ברי "הכנסה" איננה "כושר". גם
מתקין התקנות לחוק משתמש לפעמים במו-
נחים "כושר השתכרות" ו"הכנסה" כאילו
היינו הדך הם.⁵³

נכות מינימלית של 15 אחוז, ואילו לפי החוק
הניו-זילאנדי הנ"ל כל נפגע מתאונה, שנגרמו
לו אבדן כושר השתכרות או כאב וסבל זכאי
לפיצוי הולם, תהא דרגת נכותו אשר תהיה.

אצלנו לפי כל יתר חוקי הנכות זכאים לקצבה
גם נכים בדרגה גמוכה יותר בהשוואה לדרגה
הנדרשת. לגבי נכים כלליים. הדרגה המיני-
מלית היא 25 אחוז לגבי נכי רדיפות הנאצים,
10 אחוז לגבי נכי צה"ל ונכי מלחמה בנאצים,
ו-5 אחוז לגבי נכי עבודה (לצורך תשלום
מענק במקום קצבה), כשבכל המקרים הללו
מדובר בנכות הביולוגית. לגבי עובדי המ-
דינה ומשרתי קבע בצה"ל החוקים הרלוונ-
טיים אינם קובעים כל דרגת נכות מינימלית
כל אימת שהעובד פוטר מן השירות בגלל
נכותו. גם לגבי נפגעי תאונות דרכים ונפי-
געים ממוצרים פגומים אין החוק מתנה מתן
פיצוי לנכה בקביעת דרגת נכות מינימלית
כשלה: יוזכר כי בדיוני הכנסת הוצע להוריד
את דרגת הנכות המינימלית מתחת ל-50
אחוז.⁵⁴

סביר להניח, שאף-על-פי שביטוח הנכות נועד
להעניק לנכה רק מינימום, רצוי שמינימום
כזה יובטח. לכל נכה, לרבות זה שכושרו
להשתכר צומצם בפחות מ-50 אחוז, ואם
בעתיד יוגדל שיעור קצבת הנכות, כפי שיש
לצפות, תיתבקש מסקנה זו (ביטול דרגת
נכות המינימלית) עוד ביתר שאת.

אם לא כן, דהיינו אם תנאי דרגת הנכות
המינימלית יעמוד על כנו, פירוש הדבר שמי
שלקה בנכות פחותה מ-50 אחוז ובכל זאת
השתכרותו תיפגע כך שתוא יהיה זכאי לגמלה
לפי חוק הבטחת הכנסה, יקבל בתוקף חוק
זה מה שהמחוקק מסרב לתת לו בתור נכה,
אבל במקרה זה הוא יהיה כפוף למבחן הכי-

53 ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2582; דברי הכנסת 74, תשל"ה—1975, 3076. השווה זכויות הנכים (לעיל, הערה 14) בעמ' 38—40, 155, 158.

54 לדוגמה, בתקנה 3. (א). ו' (ב) לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות), תשל"ד—1974. תקנות אלה בכללותן מתעלמות לחלוטין מן המקרים שבהם ערפו של כושר ההשתכרות של המבוטח עולה על סכום ההשתכרות שלו בפועל, כפי שקורה למעשה כל אימת שהוא אינו מממש בעבודתו את מלוא יכולתו המקצועית. בקשר לאמור בטקסט השווה רוטר ואבינרי (לעיל, הערה 37) בעמ' 21.

נכון הוא, שההשתכרות בפועל כהכנסה מיגיי-
עה אישית משמשת בדרך כלל — אך לא
תמיד — מבחן מעשי או אינדיקטור לקביעת
ולמידת כושר ההשתכרות, שכן לרוב כושר
זה מוצא את ביטויו המוחשי בהשתכרות
שהאדם מצליח להפיק אותה. אף-על-פי כן
חובה עלינו להבדיל בין שני המושגים הללו.
דעה זו מסתמכת על העובדה שלפעמים גור-
מת הפגיעה הפסד או הפחתה של כושר ההש-
תכרות בלי להשפיע ישירות או בלי להשפיע
באותה מידה על ההשתכרות בפועל בתקופה
מסוימת, או כאשר בכלל לא היתה לנפגע
סמוך לפגיעה, וייתכן שאין לו גם בשעת
קביעת הגמלה, השתכרות כזאת. דוגמה טובה
לכך היא המקרה של עקרת בית בעלת הש-
כלה מקצועית גבוהה, שכן את כושר ההש-
תכרות יש לראות כערך כלכלי בפני עצמו
או כפוטנציאל של האדם.⁵⁵

נוכח האמור למעלה, הואיל ובביטוח הנכות
משתמש המחוקק, לצורך הגדרת הנכות,
במונח כושר השתכרות, עלינו לצקת לתוך
מונח זה תוכן של ממש. מכאן נובעת מסקנה
מעשית.

לגבי עקרת בית נאמר בתקנות, שהיא נחשבת
נכה אם כתוצאה מליקוי ביולוגי אין לה
הכושר לתפקד במשק ביתה או שכושר זה
צומצם ב-50 אחוז או יותר. בהתאם לכך
מורות התקנות כי בקביעת דרגת נכותה
חובא בחשבון השפעת הליקויים הביולוגיים
"על כושרה להמשיך לתפקד במשק ביתה"⁵⁶.
לפי דעתי הוראה זו חורגת ללא הצדקה ענ-
יינית מן ההגדרה החוקית הנ"ל של המונח
"נכה" כמי שאין לו כושר להשתכר או

שכושרו זה צומצם, שכן אף לעקרת בית,
הגם שהיא עובדת במשק ביתה ללא שכר,
יש איזשהו כושר השתכרות העלול להיפגע.
מכיוון שכך, בקביעת דרגת נכות של עקרת
בית נכה, כמו לגבי כל נכה אחר, יש צורך
להתחשב באבדן כושר ההשתכרות דווקא,
או ליתר דיוק — בהפרש בין ערכו הכספי
של כושר ההשתכרות שהיה לה לפני הפגיעה
ובין ערכו של הכושר שנותר לה לאחר הפ-
גיעה. אי לזאת, אם, לדוגמה, הנכה היא אד-
ריכלית במקצועה, בעלת ותק וניסיון, אף-
על-פי שלא עבדה, זמנית, במקצועה זה סמוך
לפגיעה, למשל משום שהיה עליה לטפל
בילדה הקטן, וכתוצאה מן הפגיעה שוב לא
תוכל לעבוד כאדריכלית, אבל היא עדיין
מסוגלת להוסיף לעבוד כעקרת בית, בקביעת
דרגת נכותה יהיה צורך להביא בחשבון את
אבדן הכושר האמור ולהעניק לה קצבה שת-
פצה אותה על אבדן זה, המהווה בגינה נזק
ממשי ביותר. ואולם, התקנות הנ"ל אינן
מאפשרות את יישומו של החוק בדרך הר-
צויה, כפי שהוסבר כאן, ולכן אני מציע
לתקן בהתאם. הגישה שאני מציע ידו-
עה בספרות המקצועית תחת השם "Oppor-
tunity Cost Approach", וכאמור היא מקנה
לעקרת בית נכה פיצוי המחושב לפי השכר
שהיא היתה מסוגלת, בפוטנציאל, להשתכר
כעובדת או כעובדת עצמאית.⁵⁷

גישה זו אינה מונעת התחשבות, בעת קביעת
קצבה לעקרת בית, גם באבדן כושרה לתפקד
במשק ביתה, כמבחן נוסף סגולי למקרה זה,
ולכן יש להביא בחשבון כאן גם את גידול
הוצאותיה, למשל — כפי שמומלץ בפסיקה⁵⁸

55 ראה חנה אבנור, "התפתחות בדרך הערכת נזקי גוף", הפרקליט כח (תשל"ב) 176, 182. ליתר פירוט
ראה: א"ל מילר, "אבדן כושר השתכרות כמבחן להערכת נזקי גוף", הפרקליט לב (תשל"ח) 251.

56 תקנה 1 ו' 5 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח עקרת בית בביטוח נכות), תשל"ו-1976.

57 ראה: רות בן ישראל, "ביטוח נכות לעקרת בית ומה הלאה", במחון סוציאלי 12-13 (תשל"ז) 87, 95.
המחברת מעדיפה את ה- Market Cost Approach, דהיינו פיצוי עקרת הבית בהתאם לשכר המשולם
בשוק העבודה תמורת אותה עבודה.

58 ע"ע לח/ 01-1429 קרני נ' המופד לביטוח לאומי, סד"ע י 386, 389; ע"ע לח/ 01-1686 אלמקיס נ'
המופד לביטוח לאומי, סד"ע יא 13, 17.

— לצורך החזקת עוזרת במשק ביתה. נכון, שבאי-אלה מקרים עלולה ועדת הנכות להיתקל בקשיים במילוי תפקידה בבואה לקבוע מה היה ערכו האמיתי של כושר ההש-תכרות של עקרת בית לפני קרות הנכות. ברם, במקרים כאלה ניתן לסמוך על כך, שבמידת הצורך, תיפתר הבעיה נכונה בידי בית הדין לעבודה. אכן, לגבי שופטים אין בעיה זו בבחינת מלתא דלא שכיחה, שכן תוך-כדי עבודתם נאלצים שופטים להתמודד לפעמים עם בעיות ספקולטיביות לא פחות, כגון הערכת התקופה שבה קוצרה תוחלת חייו של הניזוק עקב הפגיעה שנגרמה לו.

ו. אחוז חסימה לנכות הביולוגית

לפי סעיף 127(א) לחוק, הנכה אינו זכאי לקצבה ולשירותים מיוחדים אלא אם נקבעה לו דרגת נכות ביולוגית של 35 אחוז לפחות לגבי נכה חדש ושל 50 אחוז לפחות לגבי נכה קודם, ואילו סעיף 127(1) מתנה מתן שיקום מקצועי לנכה בכך שייקבעו לו לפחות 20 אחוזי נכות ביולוגית.

הכללת תנאים אלה בחוק הוסברה כביטוי לדאגתו של המחוקק "להעניק... למינהל הגנה מפני סכנת הצפה של תביעות מצד מקרים קלים"⁵⁹, או לדאגתו "לא ליצור אש-ליה אצל נכים רבים"⁶⁰. הסברים אלה אינם משכנעים, שכן אי אפשר להקריב את זכויותיהם האלמנטריות של נכים משיקולים של נוחות ביורוקרטית ובכלל שום דבר אינו יכול להצדיק את העוול הרב שהשיטה של תנאי

של דרגת נכות מינימלית כפולה — הן כל-כלית והן ביולוגית — עלולה לגרום לנכים בעלי דרגת נכות כלכלית גבוהה וכו בזמן נטולי דרגת נכות ביולוגית מספקת לפי ההוראות הנ"ל, כגון במקרה של כנר או פסנתרן שאיבד בתאונה אצבע אחת.

התנאים האמורים אינם עולים בקנה אחד עם פילוסופיית המחוקק לבסס את זכויות הנכים על מושג הנכות הכלכלית. בהתאם לכך עמדה עקיבה מחייבת לקבוע, שכל מי שכושרו להש-תכר גפגע כנדרש על-פי החוק כתוצאה מלי-קוי ביולוגי יהא זכאי למלוא הגמלאות הסט-טוטוריות, תהא חומרת נכותו הביולוגית אשר תהיה.

זאת ועוד, בקשר לשיקום מקצועי התנאי הנוסף הנדון הוא גם מיותר לחלוטין, שכן ממילא החוק מתנה מתן גמלה זו בכך שהנכה יהיה זקוק וניתן לשיקום. וברגע שתנאי זה קיים שוב אין טעם לתלות בקנקן הנכה במה שנוגע לדרגת נכותו הביולוגית.

אי לזאת אציע לבטל את אחוז החסימה לנכות הביולוגית, כפי שמומלץ גם בדיוני הכנסת⁶¹ ובהתאם לדעה שרווחה במוסד לביטוח לאומי גופו⁶². כאן המקום להזכיר גם, שוועדת מן שהכינה את הטיטטה להצעת חוק הנכות⁶³ לא המליצה לאמץ תנאי שכזה.

ז. תקופת המתנה

החוק קובע, כי הזכות לגמלת נכות (דהיינו למכלול הגמלאות⁶⁴) תתחיל כחום 90 יום

59 ראה רוטר ואבינרי (לעיל, הערה 37) בעמ' 21.

60 ראה דברי הפנסת (לעיל, הערה 41) בעמ' 4036 (דבריה של ח"כ שושנה ארבל-אלמוזלינו).

61 שם, בעמ' 4033 (דברי ח"כ מ' ניסים, שאמר בין היתר כי ראוי היה להסכים להטרדת המוסד "כדי שנספ בישראל לא תיפגע").

62 ראה רוטר (לעיל, הערה 37) בעמ' ג.

63 ראה: הוועדה לביטוח נכות, המלצות (ירושלים, 1972).

64 סעיף 127 כא (ג) אמנם מסמיך את שר העבודה והרווחה לקבוע בתקנות נסיבות שבהן יינתן שיקום מקצועי לנכה אף לפני תום תקופת המתנה, אולם למעשה תקנות כאלה לא הותקנו.

מתאריך קרות הנכות וכי המוסד לא ידון בתביעה לגמלה אלא בתום אותה תקופה (סעיף 127כב(ב) ו"ג), ואילו לגבי עולים תקופת המתנה זו היא בהתאמה שנתיים או עשרים ואחד חודשים (סעיף 127כב(ב)(1) ו"ד(2)).

בהסברים להצעת החוק נאמר, כי תקופת ההמתנה נחוצה "כדי למנוע אפשרות שמ" בוטח יהא זכאי לגמלאות בענף זה אף במצב חולני חולף וקצר". אולם, אם אכן זו הסיבה, נשאלת השאלה מדוע תחוק אינו משתרר מתנאי זה את מי שנכותו לא נגרמה כתוצאה מתהליך פאתולוגי איטי ולא התחילה בליקוי בריאותי חולף למראית עין, אלא לבשה מה רגע הראשון אופי מוגמר וסופי, כגון במקרה של מבוטח שאיבד את שתי רגליו או הת- עוור עקב תאונה. לאמיתו של דבר, מה הטעם במקרה שכזה להעניש את הנכה בשלילת גמלאות הנכות למשך 90 יום (אם אינו מקבל גמלה ממקור אחר)?

לפי הסבר אחר, תקופת ההמתנה משמשת כדי לחולל הפרדה וחלוקת העבודה והעול בין ביטוח נכות מזה ובין ביטוח דמי מחלה או הסדרים קיבוציים או סטטוטוריים בעניין דמי מחלה מזה⁶⁵. אמנם זה ההסבר המקובל בארצות שבהן ביטוח הנכות חל רק על שכי- רים ועל כן תקופת ההמתנה נועדה להבטיח את ההמשכיות בין פרק הזמן שבו מקבל המבוטח דמי מחלה ובין פרק הזמן שלאחריו, של מתן גמלאות נכות. ואולם בארץ, כאמור, ביטוח הנכות חל כמעט על כל האוכלוסיה. מה אם כן ההצדקה לשלול במשך תשעים הימים הראשונים את גמלאות הנכות מנכה שהוא עובד עצמאי, מנכה שהיא עקרת בית או מתושב אחר שאינו שכיר ולכן אינו זכאי לדמי מחלה? ככל הנראה אין שום הצדקה לעשות כן.

גם השכירים אינם זכאים כולם במקרה של מחלה לדמי מחלה למשך 90 יום דווקא, אלא בהתאם לוותקם אצל אותו המעביד או לוותקם כחבר בקרן "מבטחים" הם יכולים לקבל דמי מחלה במשך תקופה קצרה הרבה יותר או ארוכה הרבה יותר ובמקרים אחדים (כגון מחלה בימים הראשונים לאחר התחלת הע- בודה⁶⁶, או מחלה כתוצאה מפגיעה עקב קטטה⁶⁷) העובד אינו זכאי כל עיקר לדמי מחלה ולכן בהיותו נכה שוב הוא יוצא קירח מכאן ומכאן.

לגבי המקרים שבהם מקבל העובד דמי מחלה במשך זמן העולה על אורכה של תקופת ההמתנה הנקוטה במצוות המחוקק ניסה בית הדין הארצי לעבודה למנוע תשלום כפל גמ- לאות באומרו שעצם קבלת דמי המחלה מעידה על כך שכושרו להשתכר של העובד לא צומצם כנדרש⁶⁸.

זאת ועוד, לפי ההוראות הנדונות, במשך תקו- פת ההמתנה נשללת מתנכה אף הזכות לשי- קום מקצועי ולשירותים מיוחדים שממילא אינו יכול לקבלם ממקום אחר ושוב אין לזה הצדקה, כי ייתכן שגם ב-90 הימים הרא- שונים לנכותו יודקק הנכה לגמלאות אלה. ניתן לטעון עוד, שתקופת ההמתנה נועדה לתפריד בין ביטוח הנכות לפי פרק ו' 2 ובין ביטוח נפגעי תאונות המעוגן בפרק ג' 2 לחוק, שנכנס לתוקפו ב-1 באפריל 1981. אולם, אל לנו לשכוח כי: (א) לא כל הנכים לקו בנכות כתוצאה מתאונה; (ב) ביטוח נפגעי תאונות, כמוהו כביטוח דמי מחלה, אינו מקנה לנפגע שיקום מקצועי ושירותים מיוחדים; (ג) דמי התאונה עלולים ליטול בשיעורם מקצבת הנכות יחד עם תוספת הת- לויים ואז, כמובן, אין הצדקה לחייב את הנפגע לקבל דווקא את הגמלה הפחותה יותר.

65 השווה רוטר ואבינרי (לעיל, הערה 37) בעמ' 30.

66 למשל, לפי סעיף 4 (א) לחוק דמי מחלה, ססקה 33.212 לתקשי"ר או תקנה 15 לתקנות "מבטחים".

67 לפי תקנה 1 לתקנות "מבטחים".

68 ע"ע לח/146-0 המפורסד לבימוה לאומי נ' נוביקוב, סד"ע י 271, 276.

מִן האמור לעיל עולה כי, בשל הטעמים המצטברים שהובאו עד כה, תהסדר התחיקתי בדבר תקופת ההמתנה הכללית אינו מניח את הדעת⁶⁹. על אחת כמה וכמה נכון הדבר לגבי תקופת ההמתנה המיוחדת הארוכה הר"ב בה יותר החלה על עולים נכים, אשר מקפחת אותם קשות ללא הצדקה סבירה. נכים אלה אמנם יקבלו תמיכה כלשהי מהסוכנות היהודית, אך זאת לא בזכות כי אם בחסד, ומכל מקום ספק אם הם ייהנו לפני תום תקופת ההמתנה משיקום מקצועי ושירותים מיוחדים, כפי שאלה האחרונים מוענקים ליתר הנכים⁷⁰.

הואיל וכך, עדיף כמדומני לקבוע בחוק, תחת ההוראות הנוכחיות, כי כל אימת שהנכה זכאי לדמי מחלה או לדמי תאונה הוא לא יקבל את קצבת הנכות בתקופה שבה נהנה הוא מגמלאות אלה, אבל תעמוד לו הזכות לבחור בין קצבת הנכות והגמלה האחרת. אולם גם בתקופה זו יהא זכאי הנכה הזקוק לכך לשיקום מקצועי ולשירותים מיוחדים.

ח. תקופת אכשרה

לפי סעיף 127כב(א) ו-127כג לחוק, על מנת שהנכה יהיה זכאי לגמלאות הנכות דרושה

תקופת אכשרה של 12 חודשים בתכוף לפני יום התחוללות הנכות או של 24 חודשים מתוך 60 החודשים שקדמו ליום זה וסעיף 1 מסביר כי תקופה זו היא הזמן שבו חייב אדם להיות מבוטח⁷¹. ואילו מספר מקרים חריגים, של שחרור מתנאי זה נקבעו בסעיף 127כד.

התנאי של השלמת תקופת אכשרה מקובל מאוד בתחיקות זרות וברוב הארצות התקופה הדרושה ארוכה מזו הנדרשת בישראל ולפעמים היא אפילו ארוכה מאוד⁷². כך, למשל, תקופת האכשרה הסטטוטורית בפאנאמה, בפורטוגל ובפיליפינים היא שלוש שנים; באוסטרליה, באיטליה, בבוליביה, במערב גרמניה ובמזרח גרמניה, בטורקיה, בפולין, בפנינלאנד ובקנדה — חמש שנים; באלבניה, באורוגוואי, בדרום אפריקה ובהונגריה תקופת האכשרה היא של עשר שנים; בהאיטי ובפרו — 15 שנה; בברית המועצות היא מגיעה ל-20 שנה; בסין דרושות 25 שנה, ואילו בנורווגיה — בשל קבלת קצבה מלאה — דרושה תקופת אכשרה של 40 שנה.

לעומת זאת, תקופת אכשרה קצרה בהרבה מזו הנהוגה בישראל דרושה בין השאר בבלגיה, בגוויניאה, ביפאן, במצרים וברפובליקה הדומיניקנית; ואילו בארצות שלהלן תנאי של תקופת אכשרה (לפעמים רק לגבי נכות כללית מתאונה⁷³) אינו דרוש כלל: אוסטרליה, ארגנטינה, ונצואלה, דהומי, מאוריטניה, פורטוגל, קובה, שווייץ. עם ארצות אלה נמנות גם — ואין זה אלא טבעי — שתי המדינות

69 ספק לגבי הצדקת תקופת ההמתנה הכללית הובע גם בדיוני הכנסת. ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2582.

70 דעה נגד תקופת ההמתנה הארוכה זו הובעה בכנסת. ראה פרופיקול פאנוגרפי מ-24.11.80, 42.

71 נוסף לזה, החוק קובע מפורשות כי תקופת האכשרה היא תנאי גם למתן שיקום מקצועי (סעיף 127 מ(5)).

72 שלא כמו אצלנו, התנאי מתייחס, לפי המקרה, לתקופה של עבודה, של ביטוח, של תשלום דמי ביטוח או של תושבות — ארץ ארץ ודינה המיוחד.

73 בנוגע למקרים אלה המלצת ארגון העבודה הבינלאומי מדברת על ביטול או קיצור תקופת האכשרה; ראה סעיף 15 ל-"Recommendation No. 131 concerning Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits, 1967".

בעלות התכניות המתקדמות ביותר בתחום המדובר: הולנד וניו-זילאנד.⁷⁴

יזכר גם, כי בארץ, נכי עבודה, נכי צה"ל, נכי תאונת דרכים ונכים עקב פגיעה ממזיק צרים פגומים זוכים לפיצוייהם המיוחדים ללא כל תנאי של תקופת אכשרה, דבר אשר, אצלנו כמו בכל העולם, נחשב כמובן מאליו.

לעניות דעתי, התנאי הנדון, הגם שהוא נפוץ בעולם, הוא בטול כל הצדקה עניינית. זהו תנאי המפלה לרעה נכים אחדים, מגביל את האופי הרדיסטריבוטיבי של הביטחון הסוציאלי (מן השלמים בגופם אל בעלי מום ומאלה שיש להם אל אלה שאין להם והנתונים בצרה) והוא עומד בניגוד לעקרון הסולידריות הסוציאלית והצדק הסוציאלי.

היסוד וההצדקה למתן סיוע סוציאלי לנכה הוא בעצם נכותו ובמצוקה שבה הוא נתון בשל כך.⁷⁵ ואין זה משנה מה הן יתר נסיבות המקרה. נכה, שמסיבה כלשהי לא הספיק להשלים את תקופת האכשרה לפני שהיה לנכה, אינו פחות ראוי ואינו פחות זקוק לעזרת החברה מאשר נכה העומד בתנאי זה, כי הרי האדם אינו בוחר לו את הרגע שבו הוא נקלע לצרה והופך להיות נכה.

לזכות המחוקק הישראלי יש לומר, שהוא קבע תנאי מתון יחסית של תקופת אכשרה. ואולם, גם תנאי כזה עלול להכביד על חלק מן הנכים ולקפח אותם, ולכן יש להצטער על כך שלא עמדה לו למחוקק התבונה לוותר כליל על תנאי תקופת האכשרה ושהוא העדיף ללכת בתלם בעניין חשוב זה.

פירוש התנאי הגלום בחוקנו הוא, שמי שמר-גורלו הביא לידי כך שהוא לא השלים את תקופת האכשרה תישללנה ממנו כל גמלאות

הנכות — קצבה, שירותים מיוחדים, שיקום מקצועי — והוא ישאר בבחינת נכה de facto, דהיינו כמו שכלל אינו מוכר בעיני החוק כנכה, הגם שהוא נכה למעשה. גרוע מזה, הפגם אינו עתיד להירפא במרוצת הזמן, שכן לעולם לא יוכל הנכה המקופח להשלים תקופה שהחסיר לפני קרות הנכות.⁷⁶ ועל כן שלילת הזכאות נגזרת עליו לכל ימי חייו.

עובדה זו יש עמה טעמים נוספים שבגללם עשוי התנאי הנדון להיחשב כבלתי הוגן כלפי הנכה ואפילו כגילוי יחס אכזרי לגביו.

יצוין, כי מסיבות דומות בוטלה תקופת האכי-שרה שהיתה דרושה קודם בביטוח דמי מחלה אשר חל על רוב העובדים.⁷⁷

בשל כל הטעמים הנ"ל רצוי לבטל כליל את תנאי תקופת האכשרה ולהעניק את גמלאות הנכות לכל נכה בלי שים לב לכך אם לפני היותו לנכה הוא היה חייב להיות מבוטח וכמה זמן.

ט. עקרת בית נכה

כפי שראינו, החוק הישראלי, בכך שהוא מקנה גמלאות נכות לעקרת בית, זוכה למקום מכובד בין הארצות המתקדמות ביותר בתחום ביטוח הנכות כענף הביטוח הסוציאלי. לזכותו של המחוקק הישראלי יש לזקוף גם את העובדה שהוא משחרר את עקרת הבית מתנאי תשלום דמי הביטוח ותקופת האכי-שרה. עם זאת, ההסדר הפוזיטיבי בנדון אינו נקי מפגמים אחדים.

לפי תקנת 4 לתקנות ביטוח עקרת בית בביטוח נכות, קביעת דרגת נכות ומתן שירותים

74 רשימה אחרונה זו היא הראיה כי לא נכון מה שנאמר בהסברים להצעת תיקון מס' 13 לחוק, כאילו "תקופת האכשרה מהווה תנאי בלי-עבור בכל תכנית ביטוח במסגרת הביטוח הסוציאלי".

75 השווה: J. Brooks, "The Case for Creating Compensation Programs to Aid Victims of Violent Crime", 11 *Tulsa L. J.* (1976) 477, 485—486; G. Floyd, "Compensation to Victims of Violent Crime", 6 *Tulsa L. J.* (1970) 100, 115

76 ראה זכויות הנכים (לעיל, הערה 14) בעמ' 40.

77 תנאי זה היה גלום בתקנה 15 לתקנות "מבטחים" בנוסחה הקודם.

מיוחדים לעקרת בית מותנים בכך שתיקבע לה קודם דרגת נכות ביולוגית מינימלית של 50 אחוז מפגיעה אחת או 60 אחוז מיותר מפגיעה אחת, ואם הנכות הביולוגית נקבעה בין 1.4.1977 ובין 31.3.1979, דרגה מינימלית זו מגיעה ל-70 אחוז.

ראינו כבר, כי לקביעת אחוז חסימה לנכות הביולוגית אין כלל הצדקה עניינית. וגם במקרה שלפנינו, ברגע שכושרה של עקרת בית להשתכר או כושרה לתפקד במשק הבית נפגע עקב ליקוי ביולוגי ב-50 אחוז או יותר, עליה לזכות בגמלאות הנכות החוקיות, ואין זה משנה מהי דרגת הנכות הביולוגית שנקבעה לה. קל וחומר שאין זה מוצדק להתריף תנאי מיותר זה ביחס לעקרת בית, דבר המהווה הפליה חמורה שהדעת אינה סובלתה. מה הטעם להגיה עקרת בית, שאיבדה לחלוטין את כושרה להשתכר או את כושרה לתפקד במשק ביתה, ללא קצבת נכות וללא השירותים החיוניים הדרושים לה רק משום שלמשל נקבעה לה דרגת נכות ביולוגית של 49 אחוז? שלא לדבר על כך, שההבחנה בין נכות ביולוגית "מפגיעה אחת" ובין זו הנובעת "מיותר מפגיעה אחת" כלל אינה רלוונטית, שכן בשני המקרים גורמת הנכות אותו סבל לנכה והזדקקותה לגמלאות נכות שווה בשני המקרים. לפיכך אני מציע לבטל את התנאי המפלה הזה⁷⁸.

גם אם עקרת בית ממלאת אחרי התנאי האמור של דרגת הנכות הביולוגית המינימלית המוגברת, במקרה שבשל נכותה החמורה היא זקוקה לעזרת הזולת בביצוע פעולות היומיום ולהשגחה מתמדת, היא לא תהא זכאית אלא למחצית הקצבה המיוחדת המשתלמת במקרים אלה ליתר הנכים. כך נקבע בפירוש בתקנות⁷⁹. קשה לנחש מה יכול היה להיות

המניע ליצירת נחיתות נוספת זו במעמדה המשפטי של עקרת בית. למיטב הבנתי — מבלי שהצלחתי לרדת לעומק דעתו של מתקין התקנות — יש בכך קיפוח משווע שלה ללא כל הצדקה, כי הרי עקרת בית, שהגורל גזר עליה להיות לנכה קשה עד כדי הזדקקות לעזרת הזולת באופן מתמיד, אינה ראויה פחות לסיוע מאת החברה מאשר נכים קשים אחרים. מכיוון שכך הכרחי לבטל גם תקנות אלה בכל הנוגע לעקרת בית.

הואיל ולמעשה עקרת בית היא "אשה עובדת שאינה מקבלת שכר", דהיינו היא עובדת אך אינה שכירה, הציעה ד"ר רות בן ישראל, לכלול אותה בתור עובדת עצמאית בביטוח נפגעי עבודה⁸⁰. ואכן, כמדומני, יש טעמים כבדי משקל לתמוך בהצעה זו, שכן הדעת נותנת כי העובדה שעקרת הבית אינה מקבלת תמורה כספית עבור עבודתה אינה צריכה לגרור אחריה הטלת סנקציה עליה בצורה של שלילת המעמד שממנו נהנים יתר העובדים שאין להם מעביד — דהיינו העובדים העצמאים.

להצעה זו יש טעם במיוחד אם במקום "שכר העבודה הרגיל", שכאמור אינו ניתן לעקרת בית, יובא בחשבון, כפי שהצעתי, ערכו הכספי של כושר ההשתכרות שהיה לה לפני הפגיעה.

לבסוף יצוין, שאם תתקבל ההצעה הנ"ל — בהתאם להבחנות הקיימות בדין המצוי — יהיה צורך בנפקא מינה בין המקרים שבהם נכותה של עקרת בית מקורה בפגיעה תוך כדי ועקב עבודתה במשק ביתה ובין יתר המקרים, שבהם הנכות נובעת מסיבה אחרת, כשבמקרים הראשונים היא תקבל גמלאות לפי פרק ג' וביתר המקרים לפי פרק ו' 2 לחוק.

78 השווה בן ישראל (לעיל, הערה 57) בעמ' 87—89.

79 תקנות 2—4 לתקנות הביטוח הלאומי (מתן שירותים מיוחדים לנכים), תשל"ט—1978.

80 ראה בן ישראל (לעיל, הערה 57) בעמ' 89, 92—93, 98—99, 101.

את זכויותיו של ילד נכה, חלפו מיום קבלת החוק ועד תחילת תוקפן של התקנות קרוב ל-8—9 שנים⁸¹, תקופה שבה הזכאות בכלל לא קמה בהעדר תקנות⁸², ואשר משכה חורג בהרבה מן הזמן הסביר שהיה דרוש למלאכת התקנת התקנות⁸³.

לגופו של עניין ראוי להתייחס קודם להגבלה אשר משכה גם את תשומת לבם של חברי הכנסת וזכתה מצדם לדברי ביקורת⁸⁴, והיא בכך שהזכויות הנדונות מוקנות, כולן, רק בעד ילדו הנכה של מבוטח או של מי שהיה מבוטח ונפטר כתושב ישראל. אי לכך, ילדו הנכה של גבר נשוי שנפטר כתושב ארעי או כתייר, אפילו אם היתה אלמנתו לאחר מותו לתושבת ישראל, לא יזכה לגמלאות הנכות אם אמו אינה עובדת או עובדת עצמאית והיא זכאית לקצבת אלמנה, שכן לפי סעיף 127כא משולב בסעיף 9 לחוק אלמנה כזאת אינה מבוטחת (ליחר דיוק המוסד רשאי, אך אינו חייב, לבטח אותה). הוא הדין לגבי ילדו הנכה של אלמן שנפטר כתושב ארעי אף כשהחלט שהילד ישתקע בישראל. אליבא דידי גם במקרים כאלה ראוי הילד לסיוע בצורה של מתן גמלאות הנכות.

דומה שהיה צורך להסדיר בנפרד את זכויותיו של ילד נכה שאין לו

גם הגמלאות המיוחדות שתינתנה בעד ילד נכה על-פי החוק והתקנות לחוק⁸¹, בנוסף לגמלת הניידות, המוענקת כבר זה כמה שנים, תהיינה בבחינת הישג חשוב בתחום הסוציאלי.

לגבי ארצות אחרות יוזכר, כי, עקרונית, ברוב המקרים ביטוח הנכות אינו מכסה קטינים. בגרמניה המערבית תלמידים וילדים המבקרים בגני ילדים כלולים בביטוח נפגעי עבודה בשינויים המחויבים; בנורווגיה ובשוודיה נהנים ילדים נכים מגמלאות מיוחדות שונות; ואילו בבריטניה, בנוסף לזכויות אחדות שכבר מוקנות בעד ילד נכה, הציעה ועדת פירסון סדרה של שיפורים⁸².

גם בנושא זה יש בפי כמה הערות.

ראשית כל נשאלת השאלה, מדוע הוגדר ילד נכה והוסדרו זכויותיו בתקנות ולא בחוק, כפי שנעשה לגבי הנכה הבגיר. הואיל ובשני המקרים מדובר בהסדרת זכויות נכים, היינו בשני פנים של אותו הנושא, מן הדין היה, בהתאם לטכניקה החיקתית תקינה, לכלול בחוק גופו את שני ההסדרים הללו⁸³.

פגם רציני יותר מצוי בכך שלמרות שהחוק (סעיף 127מז) חייב את שר העבודה להסדיר

81 תקנות הביטוח הלאומי (דמי מחיה, עזרה ללימודים וסידורים לילד נכה), תשמ"מ—1980.

82 ראה: *Report of the Royal Commission on Civil Liability and Compensation for Personal Injury* (Chairman: Lord Pearson). Comnd. 7054, Vol. I (London, 1978) §§ 1488—1535; A. Tunc, "L'Avenir de la sécurité sociale et de la responsabilité civile en Grande Bretagne (le rapport Pearson)", *Droit social* (1979) 248.

83 השווה דברי הכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2581. מאותן סיבות הוא הדין לגבי הסדרתן של זכויות עקרת בית נכה. כל שלושת הסובייקטים המוגנים הללו ראויים ללא כל ספק לאותה מידה של תשומת לב מטעם המחוקק.

84 החוק (תיקון מס' 13) התקבל בכנסת ב-17.7.73, ואילו התקנות בדבר ילד נכה פורסמו ב-23.6.80, כשתחילתן תיעשה באופן מודרג בין 1.4.81 ל-1.4.82.

85 ע"ע לח/16—0 המוסר לביטוח לאומי נ' חיטבאשווילי, פד"ע ט 338, 343, 345.

86 על ההשלכות המשפטיות האפשריות של פיגור רב כזה ראה בג"צ 295/65 אופנהימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ (1) 309.

87 ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2581, 2583.

דו אג⁸⁸ (כגון הילד היתום או זה שהורהו נכה בעצמו, נרקומן או כיוצא בזה), בהת-חשב במצבו ובצרכיו המיוחדים וראשית כל בצורך להחזיק ילד. אומלל כזה במוסד מיוחד שיבטיח לו את השירותים הדרושים לו, או למסור אותו למשפחה אומנת על חשבון המוסד לביטוח לאומי או האוצר.

תקנה 1 לתקנות הנ"ל מגדירה ילד נכה כילד התלוי במידה ניכרת בעזרת הזולת "תקופה של ששה חדשים רצופים לפחות". משמע, שבמקרה שתקופה זו אורכה פחות משישה חודשים, עול התוצאות הנוספות שהחזקת ילד נכה גוררת אחריה ירבוץ באופן בלעדי על הוריו, דבר שיטיל עליהם, לדעתנו, נטל שב-מקרים רבים עלול להיות קשה מנשוא. לכן רצוי לקצר תקופה זו (למשל לחצי).

תקנה 2 מציינת אחוזים נוקשים מקצבת יחיד מלאה לצורך קביעת הגמלה לסידורים מיוחדים ביחס למקרים קלים יותר ולמקרים קשים יותר (30%, 80% ו-100% בהתאמה). היות שבמציאות עשויים להיווצר סיטואציות ביניים ומצבי מעבר שונים, כמדומני ששיטה זו קשוחה מדי ונעדרת הגמישות הדרושה. אי לכך עדיף להזכיר בתקנות רק את הרצפה והתקרה של גמלה זו ולהשאיר למבצעי התקנות לקבוע בין שתי אלה את שיעורה הקונקרטי של הגמלה בכל מקרה ומקרה, בהתאם למאפייניו הסגוליים.

לבסוף, תקנה 11(ב) קובעת, כי לא תינתן גמלה לפי תקנות אלה בעד ילד נכה כל עוד הוא מקבל גמלת ניידות. אודה, כי הצדקתה של תקנה זו אינה מובנת לי. הרי כל אחת

מן הגמלאות הללו נועדה לסיפוקם של צרכים מוגדרים שונים לגמרי של הילד הנכה. על כן, גמלת הניידות, המיועדת להבטיח את ניידותו של הילד המוגבל בניידותו, אינה יכולה לשמש תחליף לא לגמלה לסידורים מיוחדים ולא לגמלה לדמי מחיה ולעזרה בלי-מודים, שנועדו לספק צרכים שונים לחלוטין ואשר מוסיפים להתקיים באותה מידה אפילו קיבל הילד את גמלת הניידות וכלי רכב עומד לרשותו. לפיכך רצוי לבטל תקנה זו.

יא. מספיקות הקצבה

לכל הדעות, קצבת הנכות לפי פרק ו' 2 אינה מספקת, כלומר אין בה כדי לספק במידה סבירה את צרכיו של הנכה, והיא גם אינה תואמת את כוונותיהם של יוזמי חוק הנכות. לפי המלצותיה של ועדת מן, קצבת הנכות היתה אמורה להיות מורכבת מקצבה בסיסית אחידה ומקצבה נוספת יחסית להכנסתו הקודמת של הנכה עד לתקרה מסוימת (בשיעור של 50 אחוז מהכנסה זו). את הקצבה הגו-ספת הוצע לשלם לעובדים ולעובדים עצמאים שאין להם ביטוח נכות אחר.

מומחים הביעו את צערם על שהמלצה זו לא אומצה⁸⁹. אשר לדיונים בכנסת, שררה בהם תמימות דעים על כך שקצבת הנכות נמוכה מדי⁹⁰, ואילו שר העבודה דאז הצהיר כי החוק המוצע הוא "חוק התחלתי" או "חוק מעברי" ו"ראשית הצעדים" בלבד⁹¹, ולכך הוסיפה יושבת הראש של ועדת העבודה דאז, כי החוק "ודאי יורחב בעתיד"⁹². הת-

88 השווה שם, בעמ' 2581 (דבריה של ח"כ חייקה גרוסמן).

89 ראה רוטר ואבינרי (לעיל, הערה 37) בעמ' 23-26.

90 ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2579-2580, 2581, 2583; הערה 41, בעמ' 4033; הערה 53 בעמ' 3556. אגב כך כונתה קצבה זו אפילו "לעג לרש" ו"חוכא ואיטלולא".

91 ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2584.

92 ראה דברי הכנסת (לעיל, הערה 41) בעמ' 4030.

בטאויות אלה עלינו לפרש כהבטחה, ולו זהירה, להשלים את הקצבה האחידה הגוכחית בקצבה נוספת. למרבה הצער, הבטחה זו טרם קוימה.

בשל הסיבות דלעיל הריני מצטרף לאלה שהביעו את דעתם כי רצוי להבטיח לכל נכה קצבה נוספת, ויפת שעה אחת קודם. אך עלי להעיר כאן כי:

(א) את הקצבה הנוספת יש להקנות לא רק לעובדים ולעובדים עצמאיים, כי אם לכל נכה, שכן אין הצדקה להעדפת העובדים דווקא, בשעה שיתר ה"נכים אינם ראויים פחות לקבל קצבה סבירה;

(ב) בשל הסיבות שפורטו למעלה, יש לקבוע את שיעור הקצבה לפי אבדן או חוסר כושר ההשתכרות של הנכה, לרבות כושר השתכרות בכוח, תוך הבטחת קצבה נוספת סבירה גם לנכים מלידה או מגיל רך;

(ג) למען הנהגת משטר משפטי אחיד לגבי כל הנכים, יש לקבוע את תקרת הקצבה החודשית בהתאם לתקרה שאומצה לגבי נפגעי תאונות דרכים ולגבי נפגעים ממזרחים פגומים, דהיינו שילוש השכר הממוצע במשק⁹³;

(ד) את שיעור הקצבה שתינתן לכל נכה יש לקבוע ללא שים לב לוותקו כמבוטח, מכיוון שוותקו זה הוא מבחן חיצוני וזר לעניין הנכות ואין טעם להפלות בין נכים שונים לרעת

נכים דליותק⁹⁴, ומשום שהתחשבות בוותק אינה מתיישבת עם העקרונות שעליהם יש להשתית את השיטה, ובייחוד עם עקרון הפיצוי (שלפיו על השיטה להיות קומפנסטורית מיסודה), עקרון הרדיסטריבוציה של המשאבים ועקרון הסולידאריות הסוציאלית והצדק הסוציאלי⁹⁵;

(ה) מחמת הטעמים שפורטו בהודמנות אחרת ובשים לב לאופי הפיצויי שיש לשוות לשיטה, רצוי לשלם לנכה שנגרמו לו כאב וסבל מענק חד-פעמי בגין נזק זה, בדומה לשיטה שהופעלה לגבי נפגעי תאונות דרכים ונפגעים ממוצרים פגומים⁹⁶.

לבסוף, בקשר לדין המצוי ראוי להעיר, כי בהשוואה לקצבת הנכות הצנועה כל כך, קצבת הניידות ניתנת ביד נדיבה יחסית, כך שהיא עשויה לעלות בשיעורה על הקצבה הבסיסית, דבר שהופך את נכי הרגליים לקבוצה מועדפת במקצת לעומת נכים אחרים, כגון עיוורים או קטועי ידיים או חולי נפש קשים.

יב. שירותים מיוחדים

גם לגבי שירותים מיוחדים הותקנו תקנות ליישומן של החוק⁹⁷. על אף הנוסח הכללי של השם שניתן לתקנות אלה (המתייחס ל"מתן שירותים מיוחדים לנכים"), מסתבר מתוכנן כי התקנות מסדירות רק את מתן

93 מאותה סיבה הצעתי להפעיל את התקרה האמורה גם לגבי נפגעי עבודה. ראה מילר (לעיל, הערה 52) בעמ' 115.

94 השווה זכויות הנכים (לעיל, הערה 14) בעמ' 60—62.

95 במישור ההשוואתי, הגם ששיטת ההתחשבות בוותק מושלת בכיפה, יש מספר ארצות שלא אימצו שיטה זו וביניהן אוסטרליה, איסלאנד, אירלאנד, בריטניה, מאוריציוס, מלטה, קנדה, קפריסין, נורווגיה, פינלנד. עם אותה קבוצה נמנות הולנד וניו-זילאנד בזכות תכניותיהן המתקדמות.

96 ראה מילר (לעיל, הערה 51). כאמור, פיצוי סביר בעד כאב וסבל מוקנה גם על-פי החוק הניו-זילאנדי ה"נ", הגם שהוא שייך לתחום הביטוח הסוציאלי.

97 ראה לעיל, הערה 79.

הקצבה המיוחדת לנכה התלוי בעזרת הזולת בקשר לטיפול האישי בו ולנכה הזקוק לעזרת בית לשירותו האישי ולמשק ביתו, אך משום מה הן אינן עוסקות כלל בסוג השלישי של השירותים המיוחדים המעוגנים בחוק (סעיף 127כ(א)), כלומר ב"סידורים חד-פעמיים וצרכים מיוחדים אחרים הגובעים מנכותו של הנכה". זאת, למרות שהחוק מתייחס בנפרד לכל אחד משלושת סוגי השירותים המיוחדים הנ"ל ומחייב התקנת תקנות בנוגע לשירותים מיוחדים בכללותם.

הגמלה שנועדה לנכה הזקוק לעזרת הזולת ידועה בעולם בשם constant attendance supplement או attendance allowance. ההצדקה של תשלום גמלה נוספת לנכים, אשר מחמת מצבם הביולוגי הקשה תלויים בעזרה צמודה של הזולת, מובנת מאליה. הקצבה הבסיסית מיועדת לקניית סל המצרכים שכל אדם זקוק לו. אם נוסף לכך נזקק הנכה לעזרת הזולת גורם לו הדבר חסרון כיס, ומן הראוי שהביטוח הסוציאלי יכסה את ההוצאות הכרוכות בקבלת עזרה מהזולת, שאם לא כן, לא יוכל הנכה להתקיים מקצבתו. אולם על מנת שהקצבה המיוחדת (שדרך אגב עדיף לקרוא לה "תגמול נוסף לנכה התלוי בעזרת הזולת") תשיג את מטרתה צריך שהיא תהיה מספקת, דבר שקשה לאמרו על גמלה ששוויה — בהתאם לתקנה 3 — 12.5 אחוז עד 37.5 אחוז מן השכר הממוצע, כשמדובר בנכה העשוי להזדקק לעזרת הזולת גם 24 שעות ביממה ברציפות וכאשר העזרה הדרושה לו קשורה הן לטיפול אישי בו והן למשק ביתו⁹⁸.

תקנה 2 מתנה את הענקת הקצבה המיוחדת הנדונה לנכה בכך שתיקבע לו נכות ביו-לוגית בשיעור של 75 אחוז לפחות ובכך שהוא יהיה זקוק לגמלה זו. לדידי התנאי

השני (ההזדקקות לעזרת הזולת) עושה את התנאי הראשון (אחוז החסימה) למיותר, ואין צורך לומר, שהתקנות מחמירות את התנאי שבחוק (סעיף 127כז), הקובע אחוזי חסימה נמוכים יותר והמסמיך את השר רק "להפחית בתקנות" את האחוזים שבסעיף זה. אי לזאת רצוי ליותר על תנאי אחוז החסימה המיוחד, שהרי כל אימת שעקב מצבו הביולוגי הקשה אכן תלוי הנכה בעזרת הזולת הוא צריך לזכות בגמלה הנדונה, יתא אחוז נכותו הביולוגית אשר יהיה, ולכן מבתן ההזדקקות לעזרת הזולת בביצוע פעולות יומיום או התלות בעזרה זו הוא כאמור מספיק כשלעצמו על מנת להקנות לו את הגמלה.

תקנה 3 קובעת את הזכאות לגמלה המיוחדת בצורה מודרגת, תוך הבחנה בין "נכה התלוי בעזרה רבה מהזולת בביצוע רוב פעולות היומיום ברוב שעות היממה או הזקוק להשגחה מתמדת", ובין "נכה התלוי בעזרה רבה מהזולת בביצוע כל פעולות היומיום ברוב שעות היממה" ובין "נכה התלוי לחלו-טין בעזרת הזולת בביצוע כל פעולות היומיום בכל שעות היממה". כמובן, שמבחנים מעין אלה ראויים שיתחשבו בהם בשעת קביעת שיעור הקצבה המיוחדת הקונקרטי שתשלם לנכה, אולם, לדעתי, לא כשיקולים בל-עדיים לקביעה זו, אלא בצדן של נסיבות אחרות, העשויות להשפיע על מידת הזדקקותו של הנכה לעזרת הזולת ועל תוכנה ואופייה של עזרה זו גופא.

בקשר לתוכנה של העזרה יצוין, כי הטיפול האישי הוא תפקיד פעיל ומטרתו לסייע לנכה, בייחוד בתפקודו הגופני בפעולות כגון: אכילת, לבישה, היגיינה אישית ועשיית אמבטיה, שימוש בשירותים, עזרה בניידות עצמית, שינוי תנוחה במיטתו. ואילו ההשגחה היא תפקיד סביל המיועד למנוע סכנה ממשית

98 כאמור, היה האוצר נדיב יותר, משום-מה, במתן קצבת הניידות, שאכן מכסה ברוב המקרים את ההוצאות הנוספות המיוחדות של הנכה.

מנת שבכל המקרים הזכאות תתחיל מיום היווצרות הצורך.

לבסוף, רצוי לאפשר שתשלום הקצבה המיוחדת ייעשה ישירות לידי אדם המושיט את העזרה לנכה, כל אימת שיש טעמים לעשות כן⁹⁹.

יג. מבחן אמצעים

לפי הצעת חוק הנכות, מתן קצבת נכות היה מותנה בכל המקרים במבחן אמצעיו של הנכה ובכך שהכנסותיו לא יעלו על תקרה שנקבעה. נוכח ההתנגדות שבה נתקל תנאי זה בכנסת שונתה ההוראה האמורה, ולפי סעיף 127ל"ט לחוק, תנאי זה כוחו יפה רק ביחס לקצבה לנכה קודם ולתוספת קצבת

תנאי זה ידוע בשם *means test, needs standard* או *financial hardship requirement*. סביב תנאי הנצרכות מתנהל זה שנים ויכוח ער ונימוקים רבים הובאו בעדו ונגדו.

בזכות התנאי הנדון נאמר בייחוד: (א) שהוא מאפשר שימוש חסכוני יותר בקרנות הסוציאליות ו-(ב) שיש בו כדי לתרום לחלוקה צודקת יותר של הקרנות הללו תוך שלילת גמלאות מבעלי הכנסה מספקת. דא עקא, מפאת הקשיים שבהם נתקלת הפעלת תנאי זה הלכה למעשה, השגתן של שתי המטרות הנ"ל — חיסכון וצדק — אינה אפשרית בפועל אלא במידה מוגבלת ביותר.

כנגד תנאי הנצרכות הוברו יחדיו מספר טעמים ואלה העיקריים שבהם:

(א) התנאי עלול לפעול כתמריץ שלילי לחיסכון ולהפקת הכנסה על-ידי הנכה ואפילו עלולות להיות לו תופעות לוואי שליליות בנוגע למוטיווציה ולסיכוייו

שהיתה נשקפת לנכה עצמו או לאיש אחר אלמלא ההשגחה¹⁰⁰. ואולי ראוי שהסברים אלה ייכללו בתקנות.

בהתאם לחלוקה כאמור של הנכים לשלוש קבוצות לפי מידת הזדקקותם לעזרת הזולת, תקנה 3 קובעת שלוש דרגות נוקשות לזכאות לגמלה המיוחדת — 50%, 100% ו-150% מקצבת היחיד המלאה. גם כאן רצוי להמיר שיטה זו בשיטה גמישה יותר שתקבע רק רצפה ותקרה לשיעור הגמלה ותאפשר — בין שתי אלה — יותר אינדיווידואליזציה בהפעלת החוק, בהתאם למצבו הקונקרטי הסגולי של כל נכה ונכה. שיטה גמישה זו נהוגה, למשל, בבולגריה, בבליה ובשוודיה.

לפי תקנה 9, במקרה שחלה החמרה במצבו הרפואי של הנכה שיש בה כדי להשפיע על זכותו לקבלת קצבה מיוחדת או על שיעורה, ידון המוסד מחדש בעניין רק אם חלפו שישה חודשים מהקביעה הקודמת. לדידי תנאי זה של תקופת המתנה מיוחדת בנדון אינו מוצדק, בייחוד אם מתחשבים בכך שמדובר כאן בנכים הקשים ביותר שהגורל גזר עליהם מצוקה חמורה ובכך שממילא התקנה מתנה את הדיון מחדש בכך שהנכה ימציא אישור רפואי על ההחמרה. ומה יעשה הנכה, התלוי כל כך בעזרת הזולת, במשך ששת החודשים שבהם הוא לא יוכל לקבל את העזרה הדרושה לו?

מאותן סיבות בלתי מוצדקת בעיני גם תקופת המתנה הכפולה, שנקבעה בתקנה 11, של תשעים יום ממועד הגשת הבקשה לקצבה מיוחדת ושישה חודשים מתאריך התחוללות הנכות, תקופה שגם בה לא יקבל הנכה את הקצבה שתאפשר לו להבטיח לעצמו את עזרת הזולת שהיא חיונית בשבילו. לכן אציע לבטל תקנה זו, על

99 ראה: D. Carson, "The Attendance Allowance", 26 *Northern Ireland Legal Quarterly* : 291, 304, 310—314 (1975).

100 ראה: H. Lunz (*supra*, n. 35) at 93.

של הנכה להשתקם מבחינה מקצועית ותברתית כל אימת שדרוש לו שיקום שכוה ;

(ב) הפעלת תנאי הנצרכות הלכה למעשה מתייבת התוקת מערכת פיקוח ביורוקרטית ויקרה, שתקבע את העובדות הרלוונטיות בשטח לגבי הפונים למוסד לביטוח לאומי בבקשה למתן הקצבה, וספק אם הדבר כדאי מבחינה כלכלית. מכל מקום, יש בכך כדי לשים לאל את החיסכון שאימוץ התנאי עשוי כביכול לתרום לו ;

(ג) תנאי הנצרכות עלול להגביר את תלותו של האזרח בבירוקרטיה ולשמש חממה לטיפוח שרירות לב מנהלית ;

(ד) בשל הסטיגמה הגלווית למצב הנזקקות ובשל החדירה לרשות הפרט הכרוכה בו, התנאי עלול להוביל להשפלת הנכים המבקשים לקבל את הקצבה¹⁰¹ ;

(ה) הפעלת תנאי זה בתחומים אחרים מלמדת על כך שלא דווקא הנצרכים ביותר הם הם אשר נהנים בסופו של דבר מן ההטבות השונות¹⁰².

לזה מיתוספים כמה נימוקים ספציפיים לנושא שלפנינו :

(א) עקרונית, שיטת הביטוח כשיטה קוניטריבוטורית או גבייתית אינה מתיישבת עם שלילת קצבה על סמך מבחן אמצעים¹⁰³ ; מאותה סיבה תנאי כזה אינו קיים, למשל, בביטוח דמי מחלה ;

(ב) ביטוח נכות נועד לכסות בין השאר גם מקרים כגון נכות כתוצאה מטיפול רפואי, מזיהום הסביבה, שבהם הגיון אינו זוכה לתרופה מאת הפוגע משום שלא עולה בידו להוכיח את עילת הפגיעה או את אשמת המזיק, כשהגמלה באה על כן כתחליף לפיצוי, ויש בכך סיבה נוספת לא לשלול אותה מן הנכה בשל אי-נזקקותו ; מאותה סיבה, תנאי זה אינו קיים בביטוח נפגעי עבודה ;

(ג) אין טעם להעמיד תנאי של נצרכות רק לגבי הטפל (תוספת תלויים, קצבה לנכה קודם) כל עוד אינו קיים לגבי העיקר (קצבת יחיד לנכה חדש), וייאמר שלא נתקלתי בהבחנה זו באף ארץ אחרת ;

(ד) תנאי כזה אינו דרוש למען תשלום תוספת תלויים בביטוח הזקנה ויש בכך אי-התאמה בין פרקים שונים לאותו חוק שאין לה ולא יכולה להיות לה שום הצדקה עניינית¹⁰⁴.

מן האמור לעיל עולה, כי חסרונותיו של תנאי הנצרכות גוברים על יתרונותיו ולפיכך רצוי לבטלו כליל, דבר שיאפשר למתוח קו הפרדה בעניין זה לא בין מקרים שונים של נכות או זכויות שונות לנכים, כי אם בין המקרים שבהם עילת הפגיעה לגמלה היא הנכות ובין המקרים שבהם עילת הפגיעה לגמלה היא הנצרכות, היינו בין ביטוח נכות מזה ובין הבטחת הכנסה

101 לגבי מכלול הטעמים שהובאו בטקסט ראה : א' פרוקצ'יה וא"ל מילר, "מצבו הכלכלי של הנכה כמבחן לשיעור הגמלה", במחון פרואלי 8 (תשל"ה) 50, בייחוד 51-55 ; השוה א' דורון, "גמלאות על פי מבחני נזקקות בביטוח הלאומי", במחון פרואלי 3 (תשל"ב) 54.

102 ראה, למשל, את הכתבה "עשרות מקבלי תמיכות סעד בת"א התגלו כבעלי מעמד כלכלי איתן", הארץ מיום 25.8.80.

103 ראה דברי הפנפת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2583 ; רוטר (לעיל, הערה 37) בעמ' ת.

104 השוה רוטר ואביגרי (לעיל, הערה 37) בעמ' 27. בקשר להתבטאויות נגד תנאי הנצרכות ראה גם דברי הפנפת (לעיל, הערה 11) בעמ' 2583 ; הערה 41, בעמ' 4031 ; הערה 53, בעמ' 3074, 3558. יוזכר, כי מסיבות דומות במקצת הוצע שלא לבסס את מתן גמלת הגידות על מבחן הכנסות. ראה : המלצות הוועדה לקביעת כללי הזכאות למונבלים בניידות (ירושלים, 1979) 6.

מזה, ולהעמיד תנאי גזקקות רק בתחום אחי-
רון זה.

יד. סיכום

בנוסף להתהוורים שהובאו לעיל אעיר עוד
כמה הערות בקצרה, שכן קצר המצע מהש-
תרע.

1. בדיקה מחדש של דרגת הנכות
לפי תקנה 38(א) לתקנות בנדון¹⁰⁵, לאחר
שישה חודשים מיום קביעת דרגת הנכות
רשאי המוסד לבקש בדיקה מחדש. כפי שהוס-
בר במקום אחר¹⁰⁶, שלושה נימוקים חוברים
יחדיו כנגד הסדר זה ואלה הם: (א) השארת
השאלה של דרגת הנכות פתוחה מייקרת את
ההליך, שכן היא מרבה את מספר הבדיקות
ואת יתר ההוצאות הכרוכות בשינוי דרגת
הנכות; (ב) הסכנה המתמדת של שינוי דרגת
הנכות עלולה לגזול מן הנכה את שלוות
נפשו, העשויה לסייע לו בתהליך שיקומו
ובשיפור כללי של מצבו הנפשי; (ג) החשש
להורדת דרגת הנכות עלול לשמש כתמריץ
שיקומי שלילי. לשון אחרת, הנכה ימנע את
שיקומו המקצועי כל עוד ידע, כי בכך הוא
עלול לאבד את הסטטוס שנקבע לו¹⁰⁷.

מאידך גיסא, מובן מאליו שאין לדרוש מועדת
הנכות שתקבע את אחוז נכותו הסופית של
הנכה על אתר או תוך פרק זמן קצר מן
הנדרש כדי שמצב הנכות יתייצב. מן הטעמים
האלה עולה, כי יש לקבוע פרק זמן
סטטוטורי (למשל שלוש או חמש שנים)

שבתוכו תיקבע לנכה דרגת נכות
צמיתה, ללא אפשרות להורידה
לאחר מכן. כמו כן רצוי לאסור
על הורדת דרגת הנכות לגבי
נכים מבוגרים, מעל גיל שייקבע
(כדוגמת החוק הרומני¹⁰⁸), שכן אין זה מוצד-
ק להטרידם בבדיקות חוזרות ונשנות ול-
חשפם לחשש בלתי פוסק שזכותם לגמלאות
תישלל מהם. לגבי נכים מבוגרים כאלה רצוי
לקבוע פרק זמן קצר יותר (כגון שנה אחת)
לקביעת דרגת הנכות הסופית.

למותר להוסיף, כי הנכה מצדו יוכל ליוזם
תמיד (בכפוף לתקנה 37 לתקנות הנ"ל) הלי-
כים להעלאת דרגת נכותו, זכות שלא ניתן
לשלול ממנו מבלי לפגוע באינטרסים החיו-
ניים והלגיטימיים שלו.

2. התקופה שמשמשת בסיס לחישוב הקצבה
לפי תקנה 4(א) לתקנות הנ"ל¹⁰⁹, התקופה
הקובעת לקביעת צמצום כושר ההשתכרות
היא: (1) לגבי עובד — שישה חודשי עבודה
מתוך שנים עשר החודשים שקדמו לתאריך
קרות הנכות, לפי בחירתו ו-(2) לגבי עובד
עצמאי — שנת הכספים האחרונה או שלוש
שנות הכספים האחרונות שקדמו לתאריך
האמור, לפי בחירתו. ואילו תקנה משנה (ב)
מאפשרת בחירה אחרונה זו מתוך ארבע
שנות כספים שקדמו לשנת הכספים שבה
אירעה הנכות.

ההסדר הראשון דלעיל אינו מוצלח. תקופה
קצרה בתכוף ליום קרות הנכות אינה בהכרח
תקופה מייצגת לעניין הערכת כושר ההש-
תכרות הקודם של הנכה. כפי שנאמר, יש
משום מוזרות בהנצחת הנכה על רמת הש-

105 תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (קביעת דרגת נכות), תשל"ד—1974.

106 ראה הצעות לקראת רפורמה (לעיל, הערה 2) בעמ' 70; השווה: מילר (לעיל, הערה 52) בעמ' 117—118.

107 השווה: ד' מור, "תשלומים עיתיים לנספעי תאונות דרכים", עיוני משפט ו (תשל"ט) 645, 652.

108 ראוי להזכיר גם, שלפי החוק הניו-זילאנדי הנ"ל זכאי הנפגע מתאונה (לרבות הנכה) לפיצוי קבוע
לאחר תקופה קצרה, ואת שיעור הפיצוי הזה ניתן לשנות רק כלפי מעלה.

109 ראה לעיל, הערה 54.

תכרותו האחרונה דווקא, אשר עשויה להיות טובה מן הרגיל או רעה מן הרגיל בש-בילן¹¹⁰.

הואיל והשיקול המכריע בקביעת התקופה הנדונה חייב להיות הימנעות ממקרות, תריני מציע להחיל על כל המקרים של צמצום כושר ההשתכרות את ההסדר האחרון הנ"ל (שנה אחת מתוך ארבע, לפי בחירתו של ה-נכה), בהיותו מאוזן וצודק יותר.

3. שיקום מקצועי

לפי סעיף 127מ לחוק זכאי לשיקום מקצועי מבוטח שאירע לו ליקוי בהיותו תושב ישראלי. מכאן, שעל אף האמור באופן כללי בסעיף 127כ(א)(2) (על הזכאות לשיקום מקצועי) ובסעיף 127כב1 (על הזכאות לגמלאות נכות של מי שנכותו נוצרה לפני היותו תושב ישראל), מי שאירע לו הליקוי לפני שהיה לתושב ישראל אינו זכאי לגמלת נכות בצורה של שיקום מקצועי, אפילו הוא זקוק לשיקום ואפילו הוא ניתן לשיקום. על כן דומה, כי מבחינה זו סעיף 127מ קובע יוצא מן הכלל ביחס לשני הסעיפים האחרים שהוזכרו פה.

הן אם חריג זה (שלילת הזכות לשיקום מקצועי מעולים שבאו לישראל כנכים) נקבע מתוך היסח הדעת והן אם הוא התקבל כתוצאה משיקול מחושב, אליבא דידן יש לבטלו, שכן אין טעם לשלול את הסיכוי להשתקם מאף נכה, לפחות מאלה שהיו לתושבי ישראל, אפילו נוצרה נכותם לפני כן.

4. סידור בעבודה

חוק חיילים משוחררים (חזרה לעבודה), תשי"ט-1949, ותקנות העסקת נכי מלחמה,

תשי"א-1951, מכילים מספר הוראות לעניין סידור בעבודה של נכים צבאיים (ולאו דווקא של "נכי מלחמה") ושל בני משפחתו של עובד שמת בשירותו הצבאי או שהיה לנכה בשירות זה. ההסדר האמור מתייחס בין השאר לזכות קדימה לקבלה לעבודה או לשריון מקומות עבודה לטובת נכים צבאיים. זכות דומה לסידור בעבודה מוענקת בארצות שונות, בצורה זו או אחרת, לכל נכה, תהא עילת נכותו אשר תהיה.

לעומת זאת, ההסדר הסטטוטורי בעניין ביטוח נכות אינו קובע דבר בשאלת הזכות לסידור בעבודה של נכים וגם במעמדן המשפטי של קבוצות נכים אחרות בולט העדרה של אותה זכאות. ההפליה בין הזכאים לבלתי זכאים להטבה זו צורמת ביותר לאור העובדה שדברי החקיקה הנ"ל אינם מתנים, וכצדק, את הזכות לסידור בעבודה בקיום יחס של סיבה ומסובב, בין עילה מיוחדת של הנכות (כגון פציעה בפעולה קרבית) ובין הסטטוס המזכה בהטבה זו.

אכן, מדוע יש להפלות בין חייל שנפגע בתאונת דרכים והיה לנכה (שיהיה זכאי לסיידור עבודה), ובין תושב אחר שנכותו נגרמה בתאונת דרכים או בנסיבות אחרות (שלא יהיה זכאי לסידור בעבודה)? ודאי שהצורך האובייקטיבי של שניהם בעזרה במציאת עבודה הוא זהה. לפיכך, רצוי להחיל הסדר הולם בעניין סידור בעבודה גם על נכים כלליים¹¹¹.

5. הקלות במס הבנסה

לפי סעיף 9 (ג6) לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) פטורה ממס קצבת הנכות בכל המקרים ולפי סעיף קטן (5) לאותו סעיף פטורה ממס

110 ראה: Keeler (*supra*, n. 35) at 128.

111 השלמה זו של חוק הנכות תתאים גם את סעיף (b) (1) 13 לאמנת הבינלאומית מס' 128 הנ"ל (ראה לעיל, הערה 6), הדורש נקיטת צעדים למען השמתם של נכים במקומות עבודה מתאימים. ביחס לכל הנושא השווה זכויות הנכים (לעיל, הערה 14), בעמ' 51.

שיעור הקצבה. אי לכך עלי להשיב על השי-
אלה מי ישא בעלות המוגברת של השיטה,
או מגין יבוא המימון הנוסף.

במספר ארצות אוצר המדינה משתתף במידה
זו או אחרת במימון ביטוח הנכות. ברם, בהת-
חשב במשבר הכלכלי. שבו שרויה מדינת
ישראל אין טעם להציע השתתפות כזו בעתיד
הקרוב — פשיטא שהצעה מעין זו ממילא
לא תתקבל.

היות שכך, אין דרך אחרת אלא להשתית את
השיטה גם להבא על העיקרון הגבייתי
ולגבות את דמי הביטוח מן המעבידים ומן
העובדים לגבי שכירים, ומן התושבים עצמם
לגבי יתר המבוטחים, תוך העמקה
מסוימת של הגבייה, במידת ה-
צורך. דרך זו לא תכביד כל עיקר על
אוצר המדינה, ואם יש בה משום גורם אינ-

פלאציוני אין הוא משמעותי¹¹⁴.

הדבר ניתן לביצוע — כפי שאפשר ללמוד
מחוקים סוציאליים חשובים אחרים, שנתקבלו
בזמן האחרון, גם הם בעת משבר כלכלי
חמור וחרף המשבר, כגון בנושא ביטוח נפ-
געי תאונות, הבטחת הכנסה או ביטוח סיעוד,
או חוקים מעין-סוציאליים כמו חוק פיצויים
לנפגעי תאונות דרכים או חוק האחריות למו-
צרים פגומים.

לבסוף, הואיל וביטוח הנכות מכסה גם עקרות
בית, שאינן משלמות דמי ביטוח, ראוי לשקול
את האפשרות לגבות ממבוטחים שנשותיהם
הן עקרות בית דמי ביטוח מוגדלים במקצת¹¹⁵.

גם הכנסתו עד תקרה שנקבעה (שהיא גבוהה
יחסית) של נכה בעל דרגת נכות של 100
אחוז ובתנאים ידועים גם של נכה בעל דרגת
נכות של 90 אחוז. נכים בעלי דרגת נכות
נמוכה מזו אינם נהנים מהקלת מס שכזו. היו
גם הקלות מס אחרות לטובת נכים, ברם הן
בוטלו עם הרפורמה במס הכנסה ב-1975.

על מנת לעודד את השיקום התעסוקתי וה-
חברתי של נכים בעלי דרגת נכות של 90
אחוז בכל המקרים וגם של נכים בעלי דרגת
נכות נמוכה יותר וליצור תמריצים לקליטתם
בעבודה או במשלח יד הצוי להעניק
הקלות מס לכל הנכים¹¹², בהתאם
לדרגת נכותם. ודומה כי הדרך העדיפה לע-
שות כן היא מתן נקודות זיכוי או חלקי
נקודות זיכוי לנכים בעלי הכנסה מיגיעתם
האישית.

לרגל העלאת קצבת היחיד מ-20 אחוז
ל-25 אחוז מן השכר הממוצע נטען כי
"העלאה זו באה כתמורה לביטול הניכוי
המיוחד לנכה בפקודת מס הכנסה"¹¹³. ואולם
ברי כי העלאה זו, עם כל חשיבותה, אין בה
כדי לעודד נכים לצאת לעבודה ולכן מבחינת
ערכן השיקומי של הקלות במס, אינה יכולה
לשמש להן תחליף.

6. דרכי מימון השיטה

להצעות שברשימה זו (שנועדו לשפר את
ביטוח הנכות), רובן ככולן, יש מחיר. דבר
זה נכון בייחוד לגבי ההצעה להגדיל את

112 הצעה ברוח דומה נעשתה גם בידי נציג המוסד לביטוח לאומי. ראה: ד"ח הוועדה לבחינת תביעות
ארגון הנכים בישראל (ירושלים, 1978), 9.

113 ראה הצעה לחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 18), תשל"ה—1975, ה"ח תשל"ה—1975, 1190, 370, 375.
114 ראה מילר (לעיל, הערה 52) בעמ' 131—133.

115 בקשר לנושאים שלא טופלו במאמר זה השווה: שם, בעמ' 125—126 (בנוגע לנכה אסיר); עמ' 128—
130 (לעניין נכות באשמת הנכה); זכויות הנכים (לעיל, הערה 14) בעמ' 113, 117—121 (בדבר גמלאות
בחירה).

השותפות הבעייתית: הפנסיות הממלכתיות והפרטיות בבריטניה*

מאת מייק רדין**.

השעה), אולם הם נחוצים בדחיפות. להסכים לכך שמדיניות צריכה להיות בעלת גמישות פנימית אין פירושו ששוללים את קיומו של כיוון ברור בתוכה.

היכולת להשתנות (או לחולל שינוי) אינה מקופלת בתכנית יחידה, פשוטה וכוללנית של מדיניות. עם זאת, מאמר זה מבקש לבדד אחדים מהממדים הבולמים או המאפשרים שינוי — במיוחד מנקודת-ראותו של הממ"ש של הנחת-המוצא היא, ששינוי צורתה או מבנה של כל מדיניות באשר היא, ותכניות הפנסיה הן המחשה נאה לתיוזה זו, יהיה כורח המציאות. טעויות-שיפוט, אי צפיית תביעות חדשות, תמורות דמוגרפיות או חברתיות — כל אלה יגררו בעקבותיהן צרכים חדשים. אי לכך מתעוררת השאלה, האם ניתן לבטל את התכניות או לנסחן מחדש? האם תכניות אחדות ניחנו בכושר-הסתגלות רב יותר מאחרות, אם וכאשר הצורך בשינוי מתעורר? מנקודת-ראות זו יידונו תחילה המושגים של שותפות, ובעיקר זה של "התקשרות משנה" (Contracting-out)***.

שותפויות והשלכותיהן

המונח "כלכלה מעורבת" משמש תכופות לתיאור אותה מזיגה יחידה במינה של קפיטליזם ממלכתי ופרטי, המאפיינת את מרבית

תמורות סוציאליות ותגובת המדיניות

בעולם שגבולותיו המדיניים אינם קבועים, ואשר השאיפות הכלכליות והחברתיות הרווחות בו אינן ניהנות לחיזוי בשלמותן, דרושה לנו מדיניות סוציאלית סגילה. באופן אידיאלי הכוונה היא לתכניות ולמערכות העשויות להתרחב, להצטמצם או להיעלם, במידה שהן נעשות רלוונטיות יותר או פחות, או שניתן להשיבן לתחייה בהתאם לצרכים. אי לכך, דומה שיש משום עניין לגיטימי בכך שגורמים יצירי מדיניות, כגון מוסדות פוליטיים, לא יהיו בעלי מבנה שימנע מהם להביחין בבואה של תקופה חדשה — שלא יהיו מחופרים כה עמוק בצורך שלהם להתקיים עד שלא יהיו מסוגלים עוד להשתנות. במקרה הקיצוני, מודעות של "הצורך לגלות גמישות" עלולה להתרגם לחוסר מעש מפריע. אם המחויבות למדיניות כלשהי מוגבלת בגלל הציפייה שזו תהיה בלתי הולמת בהמשך הדרך, בגלל החלטות שבסופו של דבר יתחרטו עליהן, אוי התוצאה תהיה הימנעות הן ממחויבות והן ממעש. ייתכן שקשה למצוא סיסמת-מבצע משכנעת לקידום אידיאל זה של דפוסי מדיניות גמישים (המרחפים כפרים או עוקצים כדבורים, בהתאם לצורכי-

* המאמר הוגש לוועדת הנשיא על מדיניות הפנסיה, ושינגטון, 23 באוקטובר 1980 ולוועידת המומחים לענייני אירופה (המועצה ללימודים אירופיים) בנושא "פנסיות תחת לחץ: תביעות פוליטיות ואילוצים כלכליים", ושינגטון, 24 באוקטובר 1980.

** מרצה למינהל סוציאל, בית-הספר לכלכלה, לונדון.

*** הכוונה לביצוע באמצעות גופים אחרים, כגון קרנות חברות ביטוח (המערכת).

המשקים הלאומיים במערב. אלא שבנוסף לכך אנו חיים במשקים סוציאליים מעורבים, המצטיינים במגוון של מערכות-יחסים בין גורמים ממשלתיים ופרטיים. הרלוונטיות וה-חשיבות של יחסים אלה הן לעתים שוליות, אך במקרים ידועים יש להם חשיבות מרכזית לגבי המדיניות הסוציאלית. דומה שהם בעלי חשיבות מכרעת להתפתחותה של מדיניות הפנסיות העכשווית בבריטניה.

המושג שיתוף-פעולה, או שותפות בין גורמים ציבוריים ופרטיים, אינו בגדר חידוש בתחום הביטוח הסוציאלי בבריטניה. בחוק הביטוח הרפואי הלאומי משנת 1911 נכללה שותפות, אם כי הכוונה היתה שתהיה בראש ובראשונה מנהלית באופייה. באותו זמן כבר נמצאו ברשות גורמים פרטיים (הן מסחריים והן כאלה שלא למטרת הפקת רווחים) מערכות מאורגנות היטב של גבייה, תיעוד ות-לוקת גמלאות — שלכולן נגיעה מובהקת לתכניות ביטוח גבייתיות חוזיות. אם היה בידי גורמים פרטיים אלה להוכיח יכולת פיננסית כלשהי, היה מוענק להם מעמד מאושר של סוכני-משלה — הם הפכו להיות אגודות מוכרות (Approved Societies) — ואלה סייעו ביישום התכנית החדשה של הביטוח הרפואי הלאומי. הממשלה העניקה ערבות יעילות לקיומן, כוננה קרנות-חרום, ואילו האגודות קיבלו דחיפה של ממש בכל הנוגע לאמינותן, וזו הביאה להרחבה נוספת של פעילותן העסקית. פירות שיתוף-הפעולה — שהתגלה כבלתי יעיל, יקר ומסובך ללא צורך — בא משהגיע קיצה של גישת הביטוח הגבייתי בתחום שירותי הבריאות בבריטניה, עם כינונו של שירות-הבריאות הלאומי, בשנת 1948.

השותפות שמאמר זה מבקש לבחון היא זו הקיימת כיום בין תכניות הפנסיה הממלכתיות והתעסוקתיות. בחינה זו תחייב עיון במושג של "התקשרות משנה", כפי שזו באה לידי ביטוי בתכנית הפנסיה החדשה בבריטניה, שנכנסה לתוקפה באפריל 1978, בכפוף לחוק הפנסיה של הביטחון הסוציאלי משנת 1975.

גם אם מושג השותפות אינו חדש לגמרי במדיניות הסוציאלית בבריטניה, ניסוחו זה מקרוב מציג גירסה חדשה ומשמעותית ביותר. "התקשרות משנה" מאפשרת להקטין את השתתפות בתכנית ציבורית, אם יש בנמצא חלופות פרטיות מאושרות. זהו רעיון שללא ספק יש בו כוח-משיכה רב לגבי רבים: לגבי אלה המוטרדים בגלל ממדי התוצאה הציבורית ובגלל המערכות הביורוקרטיות הציבוריות כשל עצמן, לגבי אלה שתיו מרוצים יותר לו היה הממשל ממלא תפקיד בולט פחות בחיי החברה והמשק, ולגבי אלה שיש להם עניין כלכלי בשגשוגם של נותני-שירותים לא-ממשלתיים "חילופיים". מאידך גיסא, ניתן לתאר זאת כאחת הנסיגות צרות-האופק ביותר מן ההשקפה האוניברסלית של מערכת הביטחון הסוציאלי בבריטניה — מתן היתר להערפה מגזרית, במידה רבה על חשבונו של משלם-המסים.

מאמר זה מנסה לזהות, במונחים כלליים של מדיניות, אחדים מיתרונותיה וחסרונותיה של מדיניות "התקשרות משנה" מסוג זה, בין המדינה ובין שותפים פרטיים. במיוחד מבקש המאמר לזהות את אותם מאפיינים של שני השותפים, שיש בהם כדי לעשות את שותפותם העתידה ברוכה או הרסנית. השותפים אמורים למלא מגוון של תפקידים — חילו-פיניים במישור אחד, מסייעים במישור שני, משלימים במישור נוסף — שכל אחד מהם מעורר שאלות שונות. האם תהיה זו שותפות בין שווים, או אולי ישתלט אחד מהם? האם גלומים בשותפות, מעצם מהותה, אילוצים לעומת הפעולה בנפרד: אותם האילוצים החלים על בני-זוג בניגוד ליחיד? האם זיווגם של אלה הנוגדים מטבעם זה את זה (העשוי, לעתים, להוליד תוצאות חדשות ומלהיבות), קושר, בסופו של דבר, כל שינוי והתקדמות לקצב-תנועתו של השותף האיטי; האם קצב-תנועתו של החלש מבין השותפים הופך להיות קצב-השינוי של הכלל? לאור העניין, שהובע קודם לכן, בקווי-מדיניות גמישים יותר, האם הסדרי "התקשרות משנה" יש בהם

כדי לשפר או להגביל את היכולת — של יחידים, תאגידים או ממשלות — לשנות דעה?

לאור סימני השאלה הללו יתפתח הדיון כדל-הלן. במלים ספורות, הפנסיות הממלכתיות בבריטניה ממומנות על בסיס של תשלום שוטף (Pay-as-you-go): הדבר מקנה להן גמישות, יכולת לשנות ולהשתנות, תוך הת-אמתן לצרכים חדשים ולתביעות חדשות ה-מופנות אליהן. בניגוד לכך, תכניות הפנסיה של תאגידים מתבססות רובן ככולן על צבירה; תהליך צמיחתן והפוטנציאל העתידי שלהן נשענים בהכרח על צבירת משאבים, השק-עותיהן ותשואתן במשך שנים רבות. תהליך ממושך זה הוא המאפשר להן לתעניק גמלאות נדיבות לכאורה (שכן הן קוצרות את יבולי הברכה של רווחי השקעותיהן, שנצ-טברו במרוצת השנים). ואולם, אך יכפו עליהן שינוי פתאומי, או יציגו להן תביעות מוגדלות חדשות (במיוחד כאלה שהשלכותיהן למפרע), והן עלולות להיקלע לקשיים של ממש (עניין זה יידון ביתר הרחבה בהמשך). אם יעמוד לרשותן זמן, הן עשויות לגלות כושר הת-אמה והסתגלות, אולם בטווח הקצר הן חייבות לאתר מקורות הכנסה נוספים — ואולם מקו-רות הכנסה כגון אלה לא מן ההכרח שיהיו בנמצא. אי-גמישות יחסית זו של התכניות הנשענות על צבירה בקרנות עלול, אף הוא, לכפות מספר מעצורים על התנהגותן של ה-שותף לפנסיות הציבוריות — במיוחד כאשר השותפות מבוססת על דגם "הגמלה המק-בילה" — דגם שהוא נפוץ כיום בהסדרי "התקשרות משנה" בבריטניה.

ביצוע באמצעות גופים אחרים

התקשרות משנה (Contracting-out) הוא רעיון שהוגשם הלכה למעשה בתחום אחד

בלבד של המדיניות הסוציאלית בבריטניה, והוא קצבאות הזקנה מטעם המדינה. השיטה, שנבחנה לאור תחיקת הפנסיות השמרנית מ-שנת 1959, והופעלה בין השנים 1961—1975 (בצורת "תכנית הפנסיה המדורגת"), אושרה מחדש והופעלה — הפעם כחקיקה משותפת של השמרנים והלייבור — בחוק הפנסיות של הביטחון הסוציאלי משנת 1975.

הרעיון הבסיסי של התקשרות משנה, כפי שהוא בא לידי ביטוי בסעיפי החוק משנת 1975, פשוט למדי. מיום החלת התכנית, באפריל 1978, נשענה למעשה מערכת הביטחון הסו-ציאלי על שני נדבכים — בכל הנוגע לפנ-סיות. לפחות עבור השכירים קיימת עתה מע-רכת השתתפות שהיא יחסית לשכר בלבד, המניבה שני רבדי גמלאות — "סכום-יסוד" אחיד ו"רכיב נוסף". יחסי לשכר. במונחיה היא, מוגדרת התכנית כמעניקה שיעור-תח-ליף לשכר של 100 אחוזים, למשכורות עד "סכום היסוד" (הרכיב האחיד), ומעבר לרמה זו, עד תקרת התכנית שהיא גבוהה שבעת מונים מסכום היסוד, שיעור-פיצוי של 25 אחוזים. רכיב-גמלה יחסי לשכר (25%) זה, הוא המעניין אותנו ביותר: שכן ניתן "להמירו" בגמלה תעסוקתית חילונית.

סכום-היסוד, הגמלה האחידה, אינו ניתן להי-מרה: משתתפים בו כל השכירים, באחוז אחיד של השכר (בהווה 6.75 אחוזים), והמע-סיקים (10.2)¹, ובבוא היום זוכה הפנסיונר בגמלה אחידה משותפת. אך מעבר לרכיב-יסוד זה פוחתת השתתפות השכיר והמעסיק, וזאת במידה שהשכיר עובר מהנדבך היחסי לשכר להתקשרות משנה. המשתתפים בתכניות התקשרות משנה שילמו 4.25 ו-5.7 אחוזים בהתאמה בלבד, על שכר שמעבר לסכום היסוד ועד לתקרת התכנית, חיסכון משולב בדמי-ההשתתפות בתכנית הממלכתית בשי-עור 7 אחוזים. התכנית הענפית עשויה, כמובן,

1 מה שמסבך את ההסבר הוא מס-המעבידים הנוסף שהמעביד משלם, הקרוי תשלום נוסף לביטוח הלאומי (בשיעור 3.5 אחוזים). תשלום זה אינו בו משום רווח לקרנות הביטוח הלאומי, ואינו לו נגיעה לדיון זה.

להציע גמלאות הגבוהות מהרכיב הנוסף של התכנית הממלכתית, אולם כל מה שעל תכנית "התקשרות משנה" לשלם הוא גמלה השווה לו בערכה, המוגדרת כ"פנסיה מיניום מובטחת" (פמ"ם).

בשלב זה חשוב לציין, שקיימות שתי מערכות של תקנות המתייחסות לתכניות הפנסיה התעסוקתיות, שהן שונות מאלה של מינהל הכנסות המדינה (לשכת קרנות הפנסיה), החלות על כל התכניות המבקשות סטור ממס. ראשית, הוראות חוק הביטחון הסוציאלי אלי משנת 1973, המעניקות אי אלו זכויות של שימור הפנסיה (הקניית זכויות) לתברי כל התכניות התעסוקתיות — בין שאלה פנו להתקשרות משנה ובין אם לאו. אלה נכנסו לתוקפן באפריל 1975. שנית, קיימות הדרישות היותר מחמירות של חוק הפנסיות של הביטחון הסוציאלי משנת 1975 (בתוקף מאפריל 1978), המתייחסות באופן כללי רק לתכניות שבהן התקשרות משנה היא בהתאם לחוק, ורק לאותו חלק של תכניות מסוג זה שתואר לעיל כפנסיה מיניום מובטחת. כך, למשל, בתכנית הענפית המציעה גמלאות נדיבות יותר מהרכיב הנוסף של התכנית הממלכתית, אותו חלק של הגמלה עד לגובה הפמ"ם יוסדר על פי החוק משנת 1975, ואילו כל סכום שמעבר לו יכוסה בעזרת התביעות המוגבלות יותר של החוק משנת 1973. תכנית תעסוקתית בנוסף לתכנית הממלכתית, שאינה בהתקשרות משנה, תוסדר בכפוף לחוק משנת 1973 בלבד. הבחנות אלה תהיה בהן משום זיקה לדיון בהמשכו. עד היום התקשרו כ-90 אחוזים מתברי התכניות התעסוקתיות בהתקשרות משנה בהתאם להוראות החוק משנת 1975 (10.25 מיליון מתוך כ-11.6 מיליון חברים, כולל כל 5 מיליון המועסקים במגזר הציבורי): גודלו הנוכחי של כוח העבודה מוערך ב-23 מיליון איש בערך.

בתמורה לצמצום ההשתתפות הממשלתית מבטיחה התכנית התעסוקתית כמה התחייבויות חוזיות שוות-ערך. היא תשלם, כפי שכבר

צוין, פנסיה מיניום מובטחת (פמ"ם) — סכום הזהה לפנסיה הממלכתית שהמועסק היה מגיע אליה, לו נשאר כפרט במסגרת התכנית הממלכתית. כללית, התכנית של התקשרות משנה יכולה לממן את התחייבותה לתשלום הגמלאות בעתיד כראות עיניה. היינו, המסלול החילופי מוגדר בראש ובראשונה במונחי הסכומים שהיה עליו לשלם בבוא היום — במונחים של גמלאות שוות-ערך; התנאים של התקשרות משנה אינם מפרטים את הדרך שבה יש להשיג זאת.

חלק התקשרות המשנה

ברי שהתנאים המפורטים של התקשרות משנה הם בעלי חשיבות רבה, וכי החלק של התקשרות משנה ניצב במוקד העניין. את הנוסחה העכשווית להתקשרות משנה בבריטניה יש לראות כנדיבה במהותה לנותגי הפנסיה האלטרנטיביים. הנחת היסוד היא, שניתן להציע גמלה שוות-ערך תמורת הפחתה מוגדרת של גובה ההשתתפות. ברי שהשניים אינם צריכים להיות זהים זה לזה: באפשרותה של התכנית התעסוקתית להזדקק לסכום גבוה או נמוך מן החלק של התקשרות משנה, כדי להבטיח את גמלאותיה. בהעלאת שיקול זה מן הראוי לציין, שאת תשלומי השכיר לביטוח הלאומי לא ניתן היה לנכות בעבר מן המס: אותו חלק המשולם כיום לתכנית התעסוקתית זכאי לניכוי מהמס. (תשלומי המעסיק זכאים לניכוי מהמס בכל מקרה.) אם נצא מהנחה, כי כל שהתכנית התעסוקתית מבקשת להציע היא הפמ"ם, הרי שניתן לערוך השוואה של יכולתה להעניק גמלה מוגדרת תמורת תשומת-השתתפות נתונה זו. ברמת שווה-הערך ברוטו (7%) או נטו (8%) של הפחתת דמי התקשרות המשנה אין זה מן ההכרח שיתעורר קושי כלשהו בתשלום הפמ"ם.

אלא שעל מנת לבצע הערכה מדויקת יותר יש להביא בחשבון את מהותה של "ההבטחה האלטרנטיבית" במלואה. התקנות של התקשרות משנה מעלות תביעות שהן מעבר

טות את שיטת התשלום השוטף, חלקן קרנות "מבחינת המושג" וחלקן קרנות ממש.)
הבעיות העיקריות, אם לשוב לנושא שלנו, צומחות בגין הקשיים לחולל שינוי, במיוחד שינוי למפרע בתכניות קרנות-הפנסיה. אם ניתנת לחלק מהאזרחים הברירה לפרוש (כליל או חלקית) מהתכניות הממלכתיות ולעבור לתכניות תעסוקתיות, כגון אלה, מן הראוי לשקול מה יקרה אם התכנית הממלכתית תבקש לפתח או לשנות את תנאיה, או כאשר "נותן הפנסיה האלטרנטיבי" לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו. הדבר מוביל אותנו לשקול את האפשרויות הגלומות בקרן הפנסיה השוטפת.

קרנות וגמישות

יכולתה של קרן-פנסיה לשמור על קיומה מעבר למשך חיי-העבודה של חבריה ולעמוד בהתחייבויותיה החוזיות, כלפיהם וכלפי התלויים בהם עד יום מותם, נבחנה, למרבה הפליאה, רק מעט. בדומה לפנסיה הממלכתית בבריטניה, טרם פעלה תכנית יחידה מעבר למשך-חיי המלא של עובד או פנסיונר, תקופה של 70 שנה. כלומר כללי המשחק היו נתונים בשינוי מתמיד. באשר לתכניות הממלכתיות, הפנסיונר הפורש היום, הצטרף, ככל הנראה, לכוח העבודה זמן מועט לאחר כינון הפנסיה הממלכתית ההשתתפותית הראשונה, והוא יזכה בגמלה על-פי הצטברות דברי החקיקה של השנים 1926, 1946, 1959, 1973 ו-1975. התכניות הפרטיות הוותיקות (מר-ביתן חדשות יחסית) היו עדות לשינויים אחרים בהטבות הפיסקליות ולהסדרה מן הזמן האחרון ממש של נוהלי-פעילותן במישורים שונים. אף לא אחת מהן נאלצה להתמודד בכל שנות קיומה עד היום עם תופעות דוגמת שיעורי (או תגודות) האינפלציה או רווחי ההשקעות הנזכרים. אולם, מהי יכולתן של תכניות קרנות הפנסיה להשתנות, כאשר אנו תובעים, כולנו יחד, כיווני מדיניות חדשים,

לרמת גמלאות עתידה גרידא. החל מאפריל 1978 — הגם שבלא השלכות למפרע — מוענקות לשכיר הפורש מהתכנית כמה זכויות מוקנות. במסגרת סייגים מוגדרים של ותק וגיל פירושו של דבר הוא, שחובה לשמר את הגמלאות מרגע פרישת השכיר ועד למועד שבו יהיו בנות-פירעון בגיל הפנסיה. קיימות מספר אופציות מורכבות הפתוחות בפני התכנית התעסוקתית בשלב זה (המפורטות בנספח למאמר), אלא שהשימור פועל בצורה של אכיפת אחריות על הקרן לשמור על ערך גימלת הפמ"ם (בהתאם לשכר הלאומי הממוצע). עד למועד הפרישה. מעבר לפרישה מסורה האחריות במלואה להגנת הפמ"ם מפני האינפלציה בידי המדינה. למרות שניתן להקטין עד למינימום את אחריותה של התכנית התעסוקתית, אפשר שתהיה חייבת לשאת באי אלה הוצאות מתמשכות: לפיכך, למען מירב ההגיונות, הערכה כנה של "מה שניתן להיעשות" בחלק של התקשרות משנה תוכל לכלול גם התחייבות מתמשכת זו. בתקווה שפירוט זה לא עירפל כליל את הסוגיות הרחבות יותר של המדיניות, חשוב לקשור עתה את המאפיינים של התקשרות משנה עם הבעיות הכלליות של הפנסיות הממוננות מראש.

בעיות אחדות הנוגעות להתקשרות משנה ולקרנות

בהסדר זה מופיעות מספר בעיות, הנוגעות בחלקן לצורות מימון הפנסיות הנהוגות במדינה ובמגזרי פנסיות-התאגידים בהתאמה. בבריטניה, התכנית הממלכתית, אף-על-פי שהיא מוסיפה להשתמש במינוח של קרנות-הביטוח, נקטה למעשה את שיטת התשלום השוטף, בעוד שהמגזר הפרטי מתבסס באורח בלעדי כמעט על קרנות צבירות. (המציאות נעשית מורכבת יותר בגלל התערובת של תכניות במגזר הציבורי הענפי, שחלקן נוק-

ושינויים באופיין, בצורתן ובהיקפן של קצי-
באות הפנסיה לקשישים ?
אם יוחלט מחר, שגיל הפנסיה הכללי יעמוד
על 60 שנה (בעוד שבעבר פרשו בבריטניה
הגברים בגיל 65 ותנשים בגיל 60), כלום
תוכלנה מערכות הפנסיה להיענות לתביעה
מעין זו ? בהנחה שהתחלטה תתקבל בדרך
דמוקרטית, תוכל הממשלה, באמצעות שיטת
התשלום השוטף שלה, לפנות אל משלמי-
המסים בהווה או אל האוכלוסיה העובדת
בלבד, בתביעה לתוספת מסים או דמי-
ביטוח לכיסוי העלויות החדשות. תכניות
קרנות הפנסיה, משתמצאנה עצמן ניצבות
נוכח תביעה פתאומית ודרמטית מעין זו,
עלולות לגלות שקשה עד מאוד אם לא בלתי
אפשרי להיענות לה. הן ערכו את חישוביהן
האקטואריים. על יסוד משתנים אחדים, ידו-
עים או לפחות צפויים: משך תקופת-ההש-
תפות, תוחלת-החיים, ניידות-מקצועית ועוד.
אם יחול שינוי בחלק מכללי-היסוד, במגמות
המגדילות את התחייבויותיה של הקרן, למי
תוכל הקרן לפנות כדי שתוכל לעמוד בהת-
חייבויותיה הללו ? (השינוי הנזכר, שוויון
גיל הפרישה, פירושו שהגברים המשתתפים
ישלמו עתה חמש שנים פחות וייהנו מפנסיה
חמש שנים נוספות).

לצורך הדיון ניתן להניח שהקרנות הן כבר
עתה בבחינת משקיעים נבונים, וכי נעדרת
אפשרות סבירה לשיפור תיק-ההשקעות שלהן
ולהשגת תשואות גבוהות בהרבה. לתכנית-
התאגיד אין אפשרות לפנות לפנסיונרים המ-
צויים במסגרתה בהווה בבקשת סיוע "למפ-
רע". ייתכן, שהדרך העדיפה תהיה להגיש
את החשבון למעסיקים. אולם יכולת ההיענות
של כל תאגיד ותאגיד תהיה שונה באורח
ניכר, בהיותה תלויה במידה רבה ברווחיותן
בהווה. זאת ועוד, מידת הבעייתיות של הנושא
תהיה תלויה בתפרוסת כוח-העבודה שלהן מב-
חינת המין והגיל.

נראה, שהתאגידים יוכלו לפנות אל חבריהם
בבקשה להיכנס מחדש למשא-ומתן לגבי תכ-
נית הפנסיה שלהם: אם רצונם לפרוש במועד

מוקדם יותר, עליהם לשלם עכשיו יותר —
ובני 59 יצטרכו לשלם אף הרבה יותר. הרבה
יהיה תלוי בפיזור הגילים: בתכנית חדשה
שחבריה צעירים יהיו פני-הדברים פשוטים
יחסית, ואילו התכנית הוותיקה, שחבריה זק-
נים יותר, תתקשה להסתגל. ההתחייבות ה-
חדשה שנתבעה לגבי החברים היותר קשישים
אפשר שתמצא מענה בפיזור העלות לאחור,
לעבר העובדים הצעירים יותר בהווה. אולם
נכונותם של חברי התכנית הצעירים לשלם
עבור הוותיקים מהם, במסגרת האתית של
ביטוח פרטי חוזי אינדיבידואלי (שבו מוג-
דרת הגמלה כפונקציה של התשלומים האי-
שיים), אפשר שתתגלה כמוגבלת ביותר.
ייתכן שייעשה ניסיון לפזר את העלויות
קדימה, על-פני העשורים הבאים (באמצ-
עות מלוות שתוחזרנה בעתיד), אולם איס-
טרטגיה זו יוצאת מהנחה של זרם-הכנסות
עתידית לחברה שניתן לחזותו — כלומר, שה-
חברה תוסיף להתקיים ותעשה חיל. דבר זה
ייתכן שיש לו נגיעה מעטה בלבד למציאות
הכלכלית: החברה עצמה אפשר שתחדל מ-
התקיים; השתלטויות, התמוזגויות ופשיטות-
רגל, כל אלה נעים במסלולים שאין לצפותם
מראש. בסיכום, הצורך להתמודד עם שינוי
פתאומי, דרמטי כפי שהנחנו, יקשה ביותר
ואף עלול להתגלות כבלתי אפשרי בשביל
חלק הארי של מגזר הקרנות במתכונתו העכ-
שווית. עצם גיוונן של הקרנות התעסוקתיות
עושה נושא זה לבעייתי עוד יותר.

שותפות וגיוון

דיון זה הצטיין עד כה בפישוט יתר. שכן
לבד מהעדר האפשרות להציג זה מול זה
מגזר ממלכתי, ששיטת התשלום השוטף נקו-
טה בו, ומגזר קרנות פרטי הומוגני, יש להת-
יחס לחלוקות-משנה דקות עוד יותר מאלה.
קיימות התכניות הציבוריות, שאין אחת מהן
דומה לרעותה, המתפרסות על-פני טווח שבין
תכניות השירותים הציבוריים ובין החברות

הציבוריות שאוגדו זה לא כבר (גוש תאגידים ותכניות פרטיות נספחות, המצטמק ומתפשט עם הצטרפותן של חברות אל המגזר הציבורי ועם היפלטותן ממנו). שנית, קיים מגזר פרטי הכולל במסגרתו כ-85,000 תכניות פרטיות, שהוא הומוגני באי אלה מישורים ומגוון ביותר באחרים. בקצרה, קשה לצייר את דיוקנו של "השותף הפרטי". המדובר לא רק בזה שישלוט בשותפות הציבורית-פרטית, מי יוביל ומי יובל, אלא גם בשאלה אילו תכניות מתוך מגוון ענפי זה יתגלו כקובעות את הקצב, ואילו מהן תהיינה בבחינת ריחיים על הצוואר.

השונות, שהיא מענייניו של דיון זה, אינה זו של הגמלאות. הגיוון הקיים פה דל משנוטים להניח לעתים. מספר סוגי-הגמלאות לגיל הפ-רישה, שיעור הצבירה, מוות, נכות ותלויים עשוי אמנם להיות מרובה להלכה, אך למעשה הוא מצומצם למדי. לעתים זו פונקציה של הסדר תחיקתי, לעתים דמיונם הפורה של הצד-דים למשא-ומתן או פשוט אי-רצונם של המ-עסיקים (והמועסקים) להתחייב לחבילות-גמ-לאות שהפאראמטרים שלהן הם יותר מדי בלתי ידועים. (חברות-פנסיה, לעומת זאת, נוטות להציע מבחר מוגבל למדי של חבילות, שהן על-פי רוב בעלות רכיבים בני-המרה, אשר ניתן להרכיבם מחדש לצורכי נסי-בות שונות.) אי לכך, למרות קיומן של כ-85,000 תכניות פנסיה שונות, נוכל אולי למצוא ביניהן לכל היותר תריסרים אחדים של דגמים — שורה של ואריאציות המוסקת מרצף קטן של מרכיבים.

אולם הגיוון שהוא משמעותי לדיון זה בשות-פות ובהתקשרות משנה, שהוא הרלוונטי ביותר לאמינות תשלום-הפנסיה בעתיד, הוא הגיוון הפיננסי והמבני שב-תוך התכניות התעסו-קתיות. היינו, מידת יציבותן הפיננסית וכושרן להתמודד עם מצבים עתידיים משתנים ובלתי צפויים. התכניות התעסוקתיות מושפעות כולן משלושה גורמים עיקריים: התשומות ואמי-נות הזרימה העתידית של ההכנסות הנובעות מתשלומי המבוטחים, תשואות-ההשקעה של

קרן-הפנסיה ומאפייני האוכלוסיה המבוטחת, הן בהווה והן בעתיד. כל אחד משלושה מש-תנים אלה הוא בלתי-תלוי במידה זו או אחרת, בעוד שהשניים הראשונים עשויים להיות מושפעים מגורמים חיצוניים, כגון שינויים ברקע-הפנסיה. (היינו, שינויים בסביבה הפי-סקלית או התחיקתית שבה פועלות תכניות-הפנסיה — רקע סביבתי הנתון לתמורות מדי-גיות, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך).

המשתנה הראשון שזוהה היתה אמינות הת-שומות לתכניות-הפנסיה: יכולתם של הצד-דים (או הצד) התורמים לשמור על רמות-תשומה הדרושות לאורך תקופת-זמן. שאלות מעין אלה לגבי האמינות או גמישות הת-שומות הן בעלות רלוונטיות רבה, במידה שהחברים מבוטחים בתכניות הנקבעות על-פי גמלאות. זה המצב ברובן המכ-ריע של התכניות התעסוקתיות בבריטניה, ובכל התכניות של התקשרות משנה: מעצם הגדרתן שומה עליהן להציע רמת גמלאות מובטחת. בכל המצבים הללו, שבהם קיים יעד-גמלאות מוגדר, לכושר ההסתגלות או ליכולת לעבור את שנות-הרוון, לשמור על אותה רמת-תשומות שיעד-הגמלאות תובע, יש חשיבות מכרעת. נראה שסביר לומר, שכושר זה יהיה שונה לגבי שנים ברוכות מאשר לגבי שנים רעות בחייה של חברה (או בחיי גוף ציבורי), ומחברה לחברה (אפילו בהנחה שהחברה תוסיף להתקיים).

המימד השני של השונות — שיש לו הש-לכות דומות לאלה שצוינו זה עתה — נוגע לכושר הקיום הפיננסי של הקרנות עצמן. שהרי אלה שונות ביותר זו מזו בחוסנן וב-כושרן להסתגל לתביעות משתנות המופנות כלפיהן. הן בחרו בדפוסים שונים של השקעה, יצאו מהגחות שונות לגבי נסיגה מתכניות, שיעורי-פטירה ואינפלציה. הן רכשו זכויות לגמלה בשביל קבוצות מבוטחים שונות בגוד-לן וסילקו את התשלומים עבורן — כמו גם תשלומי יתרות אחרים — במהלך תקופות-זמן שונות. אחדות מהן עשויות להתקרב למצב של "היוון מלא", ככל שניתן להשיגו

באופן סביר, בעוד שאחרות מרחפות על-פי חהום (בין אם השיפוט נעשה בהתאם לקרי-טריונים שונים, או בידי אקטוארים שונים העושים שימוש באותן קריטריונים). כמה מהן תעשינה שימוש באי אלה צורות של מימון מבוקר, שהוא בטוח דיו בנסיבות אחרות, אך מסוכן כשמדובר בסיכוייה של חברה זו או אחרת להתקיים.

ולבסוף, המימד השלישי של שונויות אלה גוגע למאפייני המבוטחים עצמם. האוכלוסיה המבוטחת עשויה להקיף קבוצה שכבר פרשה והנהנית מפנסיה, קבוצה של בני אדם שעדיין מועסקים (בשיעורים משתנים של גברים/נשים, צעירים/קשישים, רווקים/נשואים). כמו כן על התכנית לצפות לאוכלוסיה עתידה שאינה ניתנת לחיזוי, שתצטרף לכוח-העבודה במספרים משתנים, ואפשר שבמאפייני מעמד שונים של גיל/מין/מצב-משפחתי מ-אלה של המבוטחים הנוכחיים. כמו כן הם עשויים לגלות שיעורי-פטירה משתנים, שאפשר שישקפו את סוג עבודתם (סיכונים), את רמות הכנסתם ואת סגנון-חיתם הנגזר מהן, או את הקריטריונים של החברה לבחירת המבוטחים הפעילים. נידותו של כוח-עבודה זה תוכיח את עצמה, אף היא, כמכרעת לגבי עלויות הקניית-הזכויות וכדומה. אין בנמצא שתי תכניות, ואפילו הן מציעות דמי-ביטוח וגמלאות זהים ובבעלותן השקעות זהות, אשר רכשו אותו ניסיון, פשוט בגלל השוני שב-הרכב חבריהן.

לכוחות שונים אלה של יכולת תשלום דמי-הביטוח, של גיהול הקרן ושל מאפייני המבוטחים, יש משמעות גדולה בהרבה לעומת חשיבותם לאיזו תכנית ולחבריה. יש להם נגיעה לדאגתנו המתמדת לכושר ההסתגלות הכללי של התכניות. בהנחה שתכנית א' היא בעלת כושר קיום ותכנית ב' חלשה ממנה, כלום תנקוט הממשלה (כשותפה) צעדים העלולים לסכן את מעמדו של השותף החלש? ובדומה לזאת, האם תראה הממשלה את עצמה חופשייה להכניס שינויים העתידים להעניק יתרונות למבוטחי תכנית א', יחסית למ-

בוטחי תכנית ב' ? בקצרה, האם החוסן או החולשה של אחת מן התכניות תעכב נקיטת צעדים לקראת השנייה ? ובמיוחד, כיצד תיפתר סוגיה זו, במידה שהוצאות הנזק (או החיסול) של התכנית החלשה יפלו, בסופו של דבר, על הקופה הציבורית ? ייתכן שקו-פעולה מעין זה לא יינקט, ולו רק על מנת להימנע מהוצאות הפיצויים. ובניסוח כולל יותר, תכנית שניזוקה עלולה לפגוע באמינותו של הביטוח הפרטי גופו. אמינות זו זקוקה לתמיכה פעילה (הן מצד ענף הביטוח והן מצד הממשלה), במידה שבדעת הממשלה לקדם את הנושא של התקשרות משנה כאיס-טרטגיית-מדיניות עיקרית. מחיר סיכון ה-שותף הולך ומאמיר : המחויבות להמשך קיומו של השותף נעשית חיונית יותר מיום ליום. חובה להימנע משינוי, פן ייפגע החלש.

במישור שונה, שונות זו בנוילות ובחוסן התכניות מעניקה אפשרות נוספת לערפול הוויכוח בנושא הפנסיות. מספריהן היחסיים של התכניות החזקות או החלשות (במיוחד בטווח הרחוק) אינם ניתנים לזיהוי בנקל, ובדרך זו עשוי העדר המידע לטשטש או לשתק כל ביקורת. באורח דומה, צעדים מכוונים כלשהם במטרה לאשש את התכניות החלשות או להוות משקל שכנגד לחזקות, ניתן להכריז עליהם כמסוכנים וחדגיגים, שכן אין לחזות את השפעתם המדויקת. שיתוק וחוסר-מעש יהפכו להיות או העקרונות המנחים של מדיניות הפנסיות. ולאור הרהורים אלה, יהיה זה מן המועיל לשוב לציר העיקרי של הדיון בשותפות.

הגנת השותף הפרטי

במידה שתיות-הסיכון יש בה משום היגיון כלשהו, כי אז מחובתה של הממשלה להקפיד למנוע כל דבר העלול לטלטל את ספינת הביטוח הפרטי. לדוגמה, מן ההיגיון הוא שהממשלה תימנע מלהביך את שותפיה (ה-שונים), על-ידי שינוי פתאומי של כללי

מהימנה — למזלות כאלה? סביר למדי לה-
נית, שבתור משלמי-מסים נוזמן לפדותם.
(אפשר שזו, בסופו של דבר, תמציתם של
חווים בין דורות שונים.)

נכונותה בהווה של ממשלת בריטניה לערוב
לכל הסיכונים הממשיים של שותפיה התע-
סוקתיים מצטיירת כנדיבה יתר על המידה.
בחשבון הסופי, דומה שאם התכניות של הת-
קשרות משנה יוכיחו את עצמן כבעלות הצ-
לחה פיננסית, הרי שהן — ויש לקוות שגם
הפנסיונרים שלהן — תוכלנה ליהנות מהת-
מורה (למרות שבתור משלמי-מסים נבטיח
אנו את גמלאות הפרישה שלהן מפני האי-
פלאציה). אולם אם תיכשלנה, הרי שאנו,
בתור משלמי-מסים, נמהר לשלם את נזקי
המפולת, דבר שבחשבון סופי אינו אלא
סדיית פושטי-רגל. מנקודת-ראותן של התכ-
ניות התעסוקתיות, אין בנמצא השקעות
שתשווינה לאלה בהעדר הסיכון שבהן.

השותף הסמוי

קיים היבט אחר של השותפות, שבנוסף לנוש-
אים שהועלו עד כה מחייב התייחסות בכובד-
ראש. הוא נוגע הן לבסיס התעסוקתי של
התכניות המשותפות והן להיראות הפוליטית
של אופן כיסויין ומימון. קווי-מדיניות מצ-
טיינים בדרגות שונות של כושר-היראות,
שאחדות מהן קשורות בצורות המגוונות של
התערבות ממשלתית. במונח "היראות" כו-
נתי לדרגה שבה אנו, כאזרחים, ערים לעובדת
קיומה של מדיניות ולתוצאותיה: ביכולתנו
לראות את זרימת ההטבות הכספיות, את ה-
בניינים הנבנים, את הסיוע הרפואי המוצע,
את המסים הנגבים. למידת ההיראות עשויה
להיות חשיבות בקביעת סיכויי ההישרדות
וההתפתחות של סוגי מדיניות מיוחדים.

אם קיימת עוינות כללית כלפי התוצאה הצי-
בורית, סביר להניח כי תוצאה ציבורית גלויה
תיתקל בגינוי חריף. וביתר פירוט, במידה
שהתוצאה תכוון לשירותים או כמענקים לק-

המשחק. במידה שיש ברצונה לכפות שינוי,
אל לו להביא לתוצאה רטרואקטיבית. עובדה
היא, כי על-ידי הימנעות מרטרואקטיביות
עלה בידי ממשלת בריטניה לאכוף את הק-
ניית זכויות הפנסיה — בעתיד. אפילו כך,
האתגר העתידי של הקניית הזכויות עשוי
להסתבר ככבד מיכולתו של הביטוח הפרטי
להתמודד עמו.

הדרישות העיקריות לשימור הפנסיה, הכלו-
לות בתחיקה מהשנים 1973 ו-1975, שביי-
שומן הוחל רק באפריל 1975 ובאפריל 1978,
הן תביעות מהותיות. למרות השלכותיהן
הרטרואקטיביות המוגבלות ביותר, הן נאכפו
על ענף שנהנה בעבר ממינימום של פיקוח.
תביעה חדשה היא שהפנסיה אמנם תינתן:
שתכניות הפנסיה אמנם ישלמו פנסיות, ב-
עולם שקיפוח פנסיה היה בו בעבר דבר
שבשגרה, וההשלכות הפיננסיות לגבי קרנות
הפנסיה משמעותיות ביותר.

לפני 1978/1975 התוצאה מהחלפת מקום
העבודה היתה, שמרבית העובדים קיפחו את
זכותם לגמלה או זכו בפנסיה מוקטנת במידה
רבה. הפסדיהם מוחזרו בחלקם הגדול, "עז-
בונותיהם" הפכו להיות מקור-רווחים לקר-
נות הפנסיה, לתשלום הגמלאות דהיום לעוב-
דים בלתי-ניידים, לשארים. טול את אפשרות
היווצרותם של עובדות פנסיה כגון אלה, בגין
המעבר מעיסוק לעיסוק (דבר המושג באמ-
צעות הקניית הזכויות), ומספר רב יותר של
מבוטחים לשעבר יבססו לעצמם זכות מוצקה
יותר לגמלה בעתיד. נישול תכנות הפנסיה
מרווחי-האקראי של עובדות עובדים ניידים
הוא חנאי חדש ודרמטי לתכניות פנסיה רבות:
ספק אם חלק מהן תתאוששנה מההלם.

זהו, אם כן, שינוי שנאכף חוד זמן קצר,
שתכניות תעסוקתיות אחדות תתקשינה למ-
צוא לו תשובה. ואם, כתוצאה מכך, הן תקלענה
למבוכה ותחלנה למעור — כיצד יתחשבו
בגורל אלה שביטחו את עצמם בהתקשרות
משנה בהסדרים מסוג זה? ומה יהיה על אלה
שרתמו את עגלתם — בין בגלל חוסר-מידע
ובין בשל אמונה תמימה או בעקבות עצה

בוצות שאינן אהודות על הכלל, כי אז היר-
אותה של הוצאה כזו תעשה אותה פגיעה
במיוחד. בקצרה, בסביבה עוינת, היראות
ההוצאות סביר שתעשה את התכניות הת-
לויות בהן פגיעות במיוחד לקיצוצים, לעי-
כובים או לביטול. בניגוד לכך, תכניות בול-
טות פחות, טובים סיכוייהן להוסיף להתקיים.
דוגמאות אלה מציגות את מושג הפגיעות
לגבי תכניות גלויות בסביבה עוינת. אך מה
הם פני הדברים כאשר הסביבה ידידותית?
מה הם פני הדברים כאשר הדעה השלטת
רואה בהתערבות ציבורית בכלל, או לפחות
באי אלה קווי-מדיניות, דברים שבחייב?
באקלים מעין זה אפשר שיהיה בהיראות
משום יתרון. האזרחים יבקשו לראות הוכחות
לכך שרצונותיהם מיתרגמים למעשים: הוכחה
נראית לעין לעובדת היותם חברה דואגת,
או כי מידות טובות ומאמץ זוכים לגמול.
בקצרה, ההיראות עשויה לתרום את חלקה
לשקיעתה או לעלייתה של מדיניות סוציאלית
כלשהי. הדבר תלוי ב"אקלים דעת הקהל",
כמו גם בהתעניינות המכוונת לסוגים מיוחדים
של תכניות.

דומת, שמה שמאפיין כיום את מערכי הרווחה
התעסוקתיים והפיסקליים הוא היראותם הנ-
מוכה; הם מהווים דוגמה קלסית לפרופיל
נמוך ומוצנע. בין אם הם מגלים נדיבות אוני-
ברסלית ובין אם הם מקיימים הפליה סלק-
טיבית, מעט מועיר גלוי לעין — לעתים אף
למקבלים עצמם, ועל-פי רוב לעולם כולו.
ובשל תכונה זו, ברי שקשה ביותר להעריכם.
העדר מידע באשר להשלכותיהם הריאליות
על מערכים תעסוקתיים ופיסקליים אלה (אותן
ניסיתי לתעד במקום אחר בהקשר של מדיניות
הפנסיות בבריטניה)², מן הראוי שיגביר את
זהירותנו בהרחבת ההיזקקות להם. אולם,
באקלים של דעת-קהל המתייחסת באיבה

פעילה להוצאה הציבורית המזדקרת לעין
(כמו בתחום הביטחון הסוציאלי הממלכתי),
הרי שהדברים הסמויים (תכניות קרנות הפנ-
סיה) יהיה בהם משום כוח-משיכה מיוחד,
גורם העשוי להסביר חלק מכוח-המשיכה
שלהם לגבי הממשלה ומשלמי-המסים.

אפשר שיש אירוניה בדבר שבבריטניה, עצם
ההתרחבות של בסיס מס-ההכנסה בתקופה
שלאחר המלחמה (במונחים של מספר משל-
מי מס-הכנסה), הוא הוא אשר הגביר את
חשיבותה של הרווחה הפיסקלית — וכמובן
שפעל במידה כלשהי כדי למקד את השפעתה
ואת דעת-הקהל ביתרונותיה. בעולם שבו
תשלום מס-הכנסה היה שמור לאמידים בל-
בד, היו גם הקלות המיסוי נחלתם הבלעדית.
טיעונים באשר להשפעתן של הקלות, כגון
אלה בכיוון של חלוקה מחדש, יכולים היו
להתמקד בערכן ההולך ומאמיר עבור המ-
שלמים שיעורים שוליים גבוהים יותר. אולם
בעוד שהאמידים אכן הוסיפו להפיק יתרון
משמעותי ממערכי הרווחה הפיסקליים, אין
תנאה זו שמורה עוד כלל וכלל להם לבדם.
כיום מרובים יותר משלמי מס-ההכנסה, ול-
פיכך רבים יותר עשויים ליהנות בכוח מה-
קלות פיסקליות. רבים מאי-פעם נהנים כיום
בבריטניה מהרווחה הפיסקלית: בלמים פי-
סקליים — סף מיסוי נמוך יותר — היו ערו-
בה כפולה לכך. בו בזמן נהנים מרבית האז-
רחים מיתרון שיעור המס האחד (30% הוא
השיעור השולי הגבוה ביותר ל-95% ממ-
שלמי-המסים), אם כי עדיין בסכומים השונים
למדי זה מזה. אולם, וחשוב מכל, רבים יותר
מצפים כיום ליחרונות מסוג זה, תוך שהם
מפיקים רווח מהמשכיותם, רווח שעליו לא
יהיו מוכנים לוותר.

עתה ניתן להבהיר ביתר-שאת את משמעו-
יותיהם של הגורמים הסמויים, במיוחד את

M. Reddin, "National Insurance and Private Pensions: Who Gets What from Whom?", 2
in: Jones, Brown & Baldwin (eds.), *Yearbook of Social Policy*, RKP, 1977; idem, "Pen-
sions and Taxation", in: Stanford, Pond & Walker (eds.), *Taxation and Social Policy*,
Heinemann (forthcoming)

ההתרחבות הכללית של מערכי הרווחה ה-
תעסוקתיים והפיסקליים, שהאיגודים המקצו-
עיים בבריטניה שוקדים עליה כיום בצורה כה
פעילה, ואשר כל הממשלות בבריטניה תמכו
בה. השפעותיהם של מערכים "חילופיים"
אלה ניתנות לבחינה בדרכים שונות, לא לאח-
רונה במונחים של ירידת העניין בתכניות
ציבוריות אוניברסליות. ההנחה לגבי החלשת
העניין נראית סבירה למדי. בתכנית הגמלאות
התעסוקתית מופקים רווחים פרטיים ומגזריים
(ואחת היא אם המעסיק הוא ציבורי או
פרטי), ואין זה מופרך להניח שרווחים אלה
עשויים להפחית מהעניין במצב הרווחה הסו-
ציאלית. לאו דווקא משום שהרווחים הפר-
טיים עלולים להביא לחוסר-עניין או לשא-
נות בקרב האזרחים, אלא משום שהם מת-
חילים להיווכח ביתרון החיובי של האלטר-
נטיבה "הפרטית".

ממשלה אחר ממשלה בבריטניה הגבירה ב-
אורח ניכר את היתרונות הפיסקליים לזכותה.
הקלות המיסוי מוזילות באורח דרמטי את
קבלת הפנסיה באמצעות תכניות התאגידים,
וכמו כן (ולו רק למראית עין) הן עושות
אותה רווחית יותר לעומת האלטרנטיבות
הציבוריות: ההסדרים של התקשרות משנה
בבריטניה מועידים לאפשרויות-בחירה פר-
טיות אלה מקום של כבוד. בהמשך הדברים,
על מנת להבטיח שהתכניות התעסוקתיות
תוכלנה לממש את הבטחותיהן, יש להמשיך
בהקלות הפיסקליות — למשך 60 שנה או
יותר. המבוטחים חתמו על חוזה-פנסיה לטווח
ארוך — האפשרות לצמצום כלשהו בהקלות-
מיסוי אלה ברי שלא תקודם בברכה. ואם יוצג
עתה מחיר שיפור התכנית הציבורית במונ-
חים של צמצום היתרונות הפרטיים, עלינו
לצפות להתנגדות נמרצת מצד האנשים "הפ-
שוטים". לדוגמה זו של קרן פנסיה נודעת
חשיבות כפולה בהקשר לאי-היראות: לא זו
בלבד שהיא מציעה הסכונות פטורי-מס ועתיד
נציל-מס, אלא אף את ההנאה הנוספת שב-
הפקת המירב מהמקורות לצורך הפנסיות ב-
עתיד, מאותו מקור לא נראה במידה רבה —

תשואות-השקעה (שאף הן פטורות ממס).
אין לאתר בנקל דרכים מכאיבות פחות לצ-
בירת מקורות והפקת יתרונות: הקסם שבצ-
בירה, שבריבית (הכסף אכן צומח על הע-
צים), מקבל את גיבוי באמצעות פטור מלא
ממס. העובדה שאי-מי, אי-שם, אמנם משלם
את הריבית והמסים המוגדלים המתחייבים
מהקלות-המיסוי, קשה ביותר להמחשה: היא
עושה את המיסוי המידי נתח קשה לבליעה.
בחנות קשה זו באשר לכושר העמידה של
יתרונות קבוצתיים תגיעה העת לשוב, בדרך
של סיכום, לנושא של התקשרות משנה.

מי יתקשר בהתקשרות משנה (ומדוע התשובה חשובה)?

בהווה, מרבית האנשים בעלי המעמד המוצק
במשק, גברים מאנשי הצווארון הלבן, מקבלי
משכורות מעל לממוצע, הם הם התופסים את
המקומות העדיפים בתכניות הפנסיה התעסו-
קתיות. תמונה זו משקפת נכונה את המצב
במגזר הפרטי במשק, שכן הכיסוי רחב בהר-
בה — בדומה, למשל, ליחס בין גברים לנשים
— בתכניות המגזר הציבורי. אולם מתוך
50 האחוזים מכוח-העבודה בעלי שיעור ב-
טוח מסוים בתכניות התעסוקתיות, כ-90 אחו-
זים פנו להתקשרות משנה.

מה גובע מהעובדה שהחזקים ביותר, המאור-
גנים ביותר, האמידים ביותר, ולא לאחרונה
עובדי-ציבור, נוטשים את התכנית הממלכ-
תית? בתכנית הפנסיה הנוכחית בבריטניה,
עזיבתם אינה מוחלטת (אין התקשרות משנה
מהתכנית הבסיסית האחידה). יתרה מזו, ב-
שנים הראשונות הללו של התכנית החדשה,
אפשר שלא תופנה תשומת-לב יתרה לנעד-
רים: אך סביר להניח, שהשפעתם גוברת
והולכת. עם עזיבתם את התכנית הממלכ-
תית, ובד בבד עם החלשת תלותם לכאורה
בשירותיה, דומה שסביר להניח כי העניין
שיגלו במצבה ילך ויפחת — אלא במידה

שזו תבטיח את רווחיהם האישיים. העניין האישי יתמקד בגורלן ובהתקדמותן של ההתחייבויות הפרטיות. יתר על כן, מאחר שסביר להניח, כי התכניות הציבוריות והפרטיות יתחרו ביתר-שאת על מקורות, כאשר המערכת הפיסקלית נוטה לטובת האחרונות — יש להניח שהאדם הפרטי ישאף לצמצם ככל שניתן את מחויבותו לתכנית הממלכתית ה"בסיסית לטובת" השגשוג האישי³. אם הפרט יראה את רווחיו האישיים כנובעים ממאמציו שלו (פירוש מְפּוֹקֵס), הוא יגלה בו בזמן הסתייגות מזרימת כספי המסים שלו לתמיכה "ברווחיהם של אחרים".

אפשר שבדרך אחרת, וזה היה טיעון עיוני חשוב לגבי הדיון באיסטרטגיות האוניברסליות בבריטניה, כגון שירות הבריאות הלאומי, יטלו עמם המבוטחים שאותם נאבד עקב התקשרות משנה יותר מאשר את דמי-הש"תתפוחם גרידא. יש להניח, שאלה יהיו היותר נאורים, בעלי השאיפות המרחיקות-לכת, אלה שהיו עשויים להפעיל לחץ למען שירותים הולמים ומגלי-היענות, לו היו קשורים קשר אמיץ יותר לתכנית משותפת אוניברסלית. אכן, היה זה השפע הגואה, ועמו התביעות ליתרונות של קבוצה זו, במרוצת שנות ה-50 וה-60, אשר משלא נמצאה לה היענות מספקת או היענות דלה בלבד במסגרת התכנית הממלכתית, תרמה להתפתחות האלטר-נטיבות הפרטיות: הלחץ נבע מבעלי-האמצעים. אם ייצאו אלה עתה ממסגרת הביטוח הציבורי באמצעות הגמלאות הפרטיות, תהיה זו משום אבדה של ממש לשירות הציבורי — מבחינת לחץ ציבורי, ביקורת והתנהגות צרכנית מפותחת.

רבים מהחששות הללו, כפי שכבר נאמר, מוזכרים את הוויכוח המוקדם יותר, אך המכריע באותה מידה, בשאלת האיסטרטגיות האוניברסליות או הסלקטיביות בתחום הרווחה

הסוציאלית. הגישה הסלקטיבית המסורתית למערכות הבטחת-ההכנסה היתה כרוכה בזיהוי הנזקקים ובריכוז משאבים (מוגבלים) למענם: תכניות משלימות עבור אלה שנבצר מהם לפרנס את עצמם. התקשרות משנה יש בה כדי להציע גישה חדשה לנושא זה. נראה, כי חלק מההשלכות הפוליטיות היותר רחבות של התקשרות משנה והשותפות ניתן רק לנחש. לדוגמה, בתחום הפוליטי, המידה שבה הפונים להתקשרות משנה עשויים לקדם את ייצוב או הגדלת יתרונותיהם האישיים על חשבון אלה שלא עשו כן. לחילופין, עלולות להתעורר בעיות, במידה שהמבוטחים שלא פנו להתקשרות משנה (וזו, בסופו של דבר, הגדרתם המצטדקת של החברים המלאים בתכנית הממלכתית הבריטית) ישיגו רמת גמלאות ודמי-ביטוח שיבטיחו להם עתיד ורוד יותר מזה של הפונים להתקשרות משנה — במיוחד אם במרוצת הזמן הם יתבעו משאבים אשר יקנו להם את עתידם על חשבון אחרים.

מבחינה היסטורית, הצטרף העם הבריטי לתכנית משותפת אוניברסלית, שנוצרה בעיקר בשל אולת-ידם או אי-הלימותם של גורמים פרטיים — גורמים שאליהם הם מבקשים להצטרף עתה מחדש — כיוון שחלק מהם הגיעו לפוטנציאל של חירות אישית רבה יותר. בדרך זו הופך חלקו הגדול של הביטחון הסוציאלי להיות למעשה, אם לא להלכה, שירות ריזודואלי — אם גם אוניברסליות ריזודואלית. ומבין מגוון התכניות התעסוקתיות, דומה שדווקא "תכניות-הזנב" הן הן אלה שבגללן מכשכש הכלב.

הועלה הטיעון, שתכניות הפנסיה התעסוקתיות הממומנות מראש, ואחת היא מה מידת הגיוון הגלוי של חבילות החוזים שלהן או חסרונן, אמנם מגוונות מבחינה פנימית. התכניות נבדלות זו מזו לפי הרכב חבריהן ובפילוסופיות

3 מחמירה את הדבר העובדה, שככל שעולה שיעורה של התקשרות המשנה, כן עולה שיעור התשלומים הדרושים לתמיכה בתכנית הממלכתית.

שלהן לניהול קרן, בהתנהגותן הפיננסית וב-
כשר-פעולתן לטווח ארוך. רבגוניות זו עשויה
לצמצם באורח ניכר את התביעות שיהיה
בדעת הממשלה להציב למגזר הסרוגני ביותר
זה — אם הוא שותף השמי. היא תפחית
במידה רבה את הסבירות שממשלות ינקטו
צעדים כלשהם שיהיה בהם כדי לסכן את
קיומו של הסוג הזה — כגון שינוי היחס
בתחום המיסוי, בלימת הדיבידנדים בעתות

של בלימת ההכנסות (פן תחול נפילה בלתי
קבילה ברווחים) או אכיפת תביעות לשי-
פורים. העדר גמישות מעין זו, הסתייגות כזו
מהחלת שינויים, אינה עולה בקנה אחד עם
חברה דינמית. בסופו של דבר, שותפות-
הפנסיה שוללת מהגוף הפוליטי את יכולת
הבחירה, תמורת הבחירה החופשית של האיג-
טרסים הקבוצתיים — בעוד שהיא מניחה
לגוף הפוליטי לשאת בהוצאות.

נספח

התקשרות משנה והקניית זכויות

כאשר אנשים מחליפים את מקום-עבודתם
ופורשים מתכנית-פנסיה כלשהי של חברה,
ואילו התכנית קשורה בהתקשרות משנה, כי
אז, למעט אי-אלו חריגים, חובה לשמר את
הפמ"ם — בין אם על-ידי העברתה למעסיק
החדש (לא שכיה) ואם על-ידי תשלום עבור
הצטרפותו מחדש של העובד לתכנית הממ-
לכתית (שכיה יותר) או על-ידי שימור גמל-
אות הפנסיה שהושגו עד עתה והחזקתן עד
גיל הפרישה (הנוהל המקובל ביותר). במקרה
שבו גשמרות הגמלאות בדרך זו, שומה על
תכנית החברה לשמור על ערכן עד למועד
הפרישה, כאשר המדינה נוטלת עליה את הב-
טחת הגמלאות מפני האינפלציה מעת תחיי-
לת תשלומן. במקרים שבהם העובד שב לתכ-
נית הממלכתית, יש לפצות עבור תקופת "הע-
דרות" ושהייתו בתכנית התקשרות המשנה,
ודבר זה נעשה בעזרת תשלום פרמיה
שוות-ערך לדמי-הביטוח — של-
מעשה אינה אלא תשלום מאוחר של התש-
לומים שהיו חלים על העובד, אילו נשאר
בתכנית הממלכתית בלבד. הסדר ההצטרפות-
מחדש באמצעות פרמיות שוות-ערך לדמי-
הביטוח היא הדרך היקרה ביותר מנקודת-
ראותה של המדינה — והזולה ביותר מנקודת-

ראותה של קרן הפנסיה. לאחר הפטור ממס
בשיעור 30 אחוזים, המוענק לתשלומי הת-
קשרות המשנה, הם מתקבלים עתה על-ידי
התכנית הממלכתית (בלא תביעה להחזר
סכומי הפטור) בערכם הנקוב, חרף האיג-
פלאציה בשנים שחלפו: במלים אחרות, תש-
לומים שלא שולמו מסולקים עתה בערכם
המקורי הנקוב.

שימור הגמלה בפועל תובע מהתכנית התעסו-
קתית להסכים לשימור רמת הפמ"ם שהושגה
ביום העזיבה ועד לפרישה. שימור הערך חייב
להיות דינמי, בהתאם לאחד משלושה קריטר-
יונים — שעל התכנית לגקוב בו. התכנית
יכולה להסכים לשאת בהוצאות כל השיערו-
כים (בקנה אחד עם מדד הרווחים — תקנות
סעיף 21 — המתפרסם בקביעות מטעם ה-
חשב הממשלתי). או לחילופין, התכנית יכולה
לשערך עד לשיעור 5 אחוזים לשנה ולשלם
פרמיית-שיערוך מוגבלת בעת עזיבת העובד
— דבר הפוטר את התכנית מכל התחייבות
בעתיד, מעבה ל-5 אחוזים. או שהיא יכולה
לשערך עד לרמה קבועה (הנבחנת מחדש
מדי חמש שנים) של 8.5 אחוזים לשנה, כאשר
כל סכום מעבר לשיעור זה משלמת המדינה.
האופציה עומדת לבחירה מחודשת מדי שנה,
אם התכנית מבקשת זאת, אולם רק עבור
חבריה בהווה.

ההיערכות החברתית בישראל לגידול האוכלוסייה הקשישה ולשינויים במאפייניה *

מאת פרופ' אברהם דורון, אריאלה לבנשטיין, יעקב קופ **

מבוא

שימת דגש בייחודיות של תת-קבוצות שונות באוכלוסייה זו — הרכב הגילים והאיפיונים הסוציו-דמוגרפיים שלהן. בבחינה קרובה יותר של הרכב אוכלוסיית הקשישים מתגלות תופעות שאינן תואמות תמיד את קו ההתפתחות של קבוצת הקשישים בכללותה. באמצעות שנות השבעים אנו מוצאים התמצלות של שיעור הגידול באוכלוסיית הקשישים לשתי קבוצות-משנה: האחת של "קשישים-צעירים", גילאי 65 עד 74, והשנייה של "קשישים-זקנים", גילאי 75 ומעלה, ובתוך שתי קבוצות אלה מתפתחים שיעורי גידול נבדלים. בעוד שבשנות השבעים עדיין היה תהליך הגידול השונה אטי, בשנות השמונים מתחיל להתהוות שינוי של ממש בתחום זה, כאשר הגידול מתרכז באופן בלעדי, כמעט, בקבוצת הקשישים-הזקנים. כך, למשל, בחמש השנים הקרובות (1981—1985) לא צפוי כל גידול בקבוצת "הקשישים-הצעירים", בעוד שקבוצת "הקשישים-הזקנים" תגדל בשיעור של 35 אחוז.²

גם בהרכב המינים אנו מוצאים הבדלים משמעותיים בין שתי קבוצות הקשישים. כללית,

מניינם של יהודים גילאי 65 ומעלה גדל בקצב מהיר ועלה ממאה אלף בערך בשנת 1960 ליותר משלוש מאות אלף בשנת 1980, כלומר פי שלושה. באותו זמן גדלה האוכלוסייה היהודית הכללית בערך כדי מחצית השיעור הזה (מ-1.9 מיליון ל-3.3 מיליון). שיעור הקשישים באוכלוסייה היהודית עלה אפוא תוך שני עשורים מ-5 אחוז ל-10 אחוז בערך. שיעור זה דומה לשיעור הקיים בארצות הברית למשל, אבל עדיין הוא נמוך מזה שבארצות מערב אירופה.¹ בשני העשורים הבאים תוסיף קבוצת הקשישים לגדול בהתמדה, והיא תמנה בסוף המאה הנוכחית קרוב לחצי מיליון נפש. עם זאת, חלקה באוכלוסייה לא יגדל עד אז וישאר ברמה של כ-10 אחוז.

גידול מוחלט ויחסי זה מצביע על החשיבות שיש בניתוח ובהבנת המאפיינים של הסביבות החברתיות השונות שבהן חיות קבוצות שונות של אוכלוסיית הקשישים. זאת, תוך

* מאמר זה הוא סיכום של שלוש הרצאות נפרדות שהציגו הכותבים בישיבה משותפת בכנס הארצי של האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, תשמ"א.

** בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים; בית-הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה; מכון ברוקדייל, ירושלים.

1 ראה: *U.N. Demographic Yearbook*. נתונים נבחרים לכמה ארצות מובאים אצל א' דורון, שירותי רווחה לאוכלוסייה הקשישה בשמונה ארצות — סקירה משוזה, מכון ברוקדייל, ירושלים, 1979; וכן אצל א' הלמן ומ' סוניס, חיבת כלכלי של חזקנות אוכלוסיית ישראל, מדרשת רופין, 1979.

2 ראה: "קופ", תמורות במבנה הגיל והשלכותיהן על הביקוש לשירותים ציבוריים, כסחח סוציאלי, מס' 21 (1981).

מספרן של הנשים גדול ממספר הגברים באוכלוסייה הקשישה בכללותה, וכך היה כל השנים. ואולם, בעוד שבקבוצת "הקשישים-הצעירים" התקיים בעבר איזון יחסי בין שני המינים, הרי ככל שעובר הזמן היא נעשית דומה יותר ויותר לקבוצת הקשישים-הזקנים, וגם בה יהיה "עודף" נשים על גברים. ב-1980 אנו מוצאים כבר בקבוצת גילאי 65-74 יחס של 110 נשים לכל מאה גברים, ויחס זה אף יגדל ל-116 נשים למאה גברים בשנת 1985.

תכונה חשובה אחרת המאפיינת את האוכלוסייה הקשישה היא היותה מרוכזת באזורים מוגדרים בארץ ובצורות יישוב מסוימות. המיחוז המאכלס את המספר הגדול ביותר של קשישים הוא מחוז תל אביב, שבו יש למעלה מ-100 אלף קשישים (שהם 40 אחוז מכלל הקשישים במדינה). שיעורם במחוז זה הוא הגבוה ביותר בארץ, ומגיע ל-11.6 אחוז מכלל אוכלוסיית המחוז. שיעור דומה מצוי במחוז חיפה, ואילו מחוז ירושלים בולט, במפתיע, בצעירותו היחסית. ביישובים כפריים אנו מוצאים, כמצופה, את הריכוז הקטן ביותר של קשישים — 66 אלף בלבד.

בדיקת תרכובת האוכלוסייה הקשישה לפי ארצות מוצא מצביעה אף היא על הייחודיות של קבוצה זו בהשוואה לאוכלוסייה הכללית: בעוד שבאוכלוסייה הכללית שיעור ילידי הארץ הוא יותר ממחצית, הרי בקרב הקשישים הם מיעוט של פחות מ-4 אחוז. לעומת זאת, ילידי אירופה ואמריקה, שהם רבע מכלל התושבים היהודיים, בין הקשישים שיעורם מגיע לכדי שלושה-רבעים! והדבר נכון הן לגבי הקבוצה "הצעירה" והן לגבי הקבוצה "הזקנה". עם זאת, יילך ויגדל חלקם של הקשישים אשר עשו בארץ את רוב שנות בגרותם.

בתחום ההשכלה אנו מוצאים פער בין הקשי-

שים ובין האוכלוסייה הכללית, המגיע לשיאו ברמות ההשכלה התחתונות; שיעור בעלי השכלה של פחות מחמש שנות לימוד בקרב הקשישים מגיע ל-30 אחוז, לעומת שיעור של 10 אחוז בכלל האוכלוסייה היהודית.

ההתפתחות המתוארת כאן, ובעיקר הגידול המהיר בקבוצת הקשישים-הזקנים (גילאי 75 ומעלה), מצביעה על החשיבות הרבה של התופעה, משום שמדובר כאן על קבוצה באוכלוסייה שרווחתה תלויה הרבה יותר בסביבתה, לעומת רווחתן של קבוצות אחרות. דבר זה מחייב בדיקה והערכה מחדש של צורכי אוכלוסייה זו מבחינת שירותי רווחה וצורות סיוע אחרות. בהתבסס על מסגרת תיאורטית המציגה את הפאראדיגמה של הלימה בין צורכי הפרט ובין הסביבה שבה הוא חי, נמקד את הדיון בהיערכות שירותי הרווחה, מצד אחד, והסביבה הבלתי-פורמלית, מצד אחר, לסיפוק צורכי האוכלוסייה הקשישה³. ההנחה הבסיסית היא, שמערכת תקינה של יחסי גומלין בין היחיד לסביבתו יכולה לאפשר לפרט סיפוק נאות של צרכיו ולסייע לו בהתמודדות עם נסיבות משתנות של סביבה זו. לגבי היערכות שירותי הרווחה נבחן את ההיבטים של הבטחת הכנסה, הספקת שירותי בריאות, סיוע ושירותי רווחה לטיפול סוציאלי אישי, המיועדים לספק את צורכי הקשישים; בתחום היערכות המסגרות הבלתי-פורמליות יידונו ההיבטים של עזרה הדדית והשתתפות חברתית של הקשישים.

הבטחת הכנסה

המשימה העיקרית של שירותי הרווחה בעידן הקרוב היא להבטיח הכנסה נאותה לאוכלוסייה הקשישה הגדלה. הכנסה נאותה אין

J. R. P. French, W. L. Rodgers & S. Cobb, *Adjustment as a Person Environment Fit*. 3 I.S.R., University of Michigan, 1971

בודתם, לעומת הפערים הכלכליים הקיימים
בציבור הכללי.

שנית — אף אחד משני המנגנונים המהווים
את שתי הקומות במערכת לא הצליח למלא
את היעדים הייחודיים של הבטחת הכנסה
שהציב לעצמו או שהוצבו לו, או שהיה צריך
למלא במסגרת המערכת הדו-קומתית המ-
שולבת. הביטוח הלאומי הציב לו למטרה
להבטיח לאוכלוסייה הקשישה לאחר פרישה
מעבודה הכנסה ברמה לא-גבוהה, היינו הוא
נועד לספק קיצבת זיקנה לקשיש בודד ברמה
שהיא בסביבות 25% מהשכר הממוצע במשק.
לא רק שהיעד הזה לא נשמר, אלא ערך
הקיצבה המשתלמת למעשה ליחיד הלך ונשחק
במשך השנים. כל התיקונים שנעשו במשך
הזמן לא שינו את פני הדברים.

הביטוח הפנסיוני

גם הביטוח הפנסיוני הקשור במקומות הע-
בודה לא מילא את היעדים שהוצבו לו. בראש
ובראשונה, הוא לא הצליח להקיף את כל
העובדים השכירים. למרות רמת הכיסוי הג-
בוהה יחסית של תכניות הפנסיה, חלק לא-
מבוטל של העובדים השכירים אינו נכלל
בהסדרי פנסיה. הביטוח הפנסיוני גם לא
הצליח, לפחות עד כה, להבטיח פנסיה ברמה
גבוהה לחלק גדול מהאנשים המגיעים כעת
לגיל פרישה. ספק גם אם יוכלו התקנות
הקיימות לשפר בעתיד באופן משמעותי את
אופן הביצוע של הסדרי הפנסיה. הקושי
נעוץ בעצם המתכונת הוולונטרית של הביטוח
הפנסיוני הקיים. מתכונת זו דורשת תקופת
הבשלה ארוכה שקשה להתילה באופן רט-
רואקטיבי, יש בה קושי רב בכל הנוגע להע-
ברת זכויות ממקום עבודה אחד למשנתו,
היא אינה יכולה למנוע הפסקות בתקופת
הצבירה של זכויות ולאבדן זכויות פנסיה
בעקבותיהן ועוד. התוצאה היא, שבשנת 1978,
למשל (הנתונים האחרונים שבידינו), לשניים
מבין כל שלושה קשישים שהגיעו לגיל פרי-

פירושה הבטחת מינימום לקיום בלבד. מי-
נימום כזה, ויהיה נדיב ככל שיהיה, מביא
בהכרח לירידה תלולה ברמת החיים של מר-
בית הקשישים. הבעיות הקיימות במישור זה
הן סבוכות למדי והן ממוקדות בשני תחו-
מים מרכזיים: (א) מסתבר, שהמנגנונים
שהוקמו בישראל לשם הבטחת הכנסה לאוכ-
לוסייה הקשישה אינם אפקטיביים במידה מס-
פקת ואינם יכולים להשיג, במתכונתם הקיי-
מת, את המטרות החברתיות שהוצבו להם;
(ב) כנראה לא יהיה מנוס מהקצאת משאבים
גדולים יותר מאלה המוקצים כיום לצורכי
הבטחת הכנסה לקשישים, או באופן אלטר-
נטיבי, להביא לחלוקה ראדיקאלית שונה של
המשאבים המוקצים כיום למטרה זו.

המנגנונים הקיימים להבטחת הכנסה לאוכ-
לוסייה הם, בעיקר, תכניות ביטוח הוויקנה
במסגרת הביטוח הלאומי ותכניות הביטוח
הפנסיוני הנלוות למקומות עבודה. באופן
כללי היעד החברתי של שני המנגנונים הללו
הוא ליצור מערכת דו-קומתית של הבטחת
הכנסה לקשישים, כאשר שתי הקומות ביחד
צריכות להבטיח לאדם הפורש מעבודתו הכ-
נסה הקרובה לזו שהיתה לו בעת שהיה עובד.
מה שקרה במשך השנים בהפעלת שני מנ-
גוני החלוקה הללו משקף את הקשיים הפו-
ליטיים והחברתיים של קביעת מדיניות חב-
רתית בתחום הבטחת ההכנסה בישראל.

ראשית — לא נוצר שילוב ממשי בין שתי
הקומות. כל אחת מהן ממשיכה לפעול בנפרד
בלא קשר ממשי ביניהן. התוצאה היא, שב-
חלק מן המערכת שתי הקומות ביחד לא הצ-
ליחו להבטיח לאדם הפורש הכנסה קרובה
לזו שהיתה לו בתקופת חיי העבודה שלו.
לעומת זאת, בחלק האחר של המערכת נוצרו
מצבים שקבוצות חזקות של האוכלוסייה הצ-
ליחו להשיג באמצעות המבנה הדו-קומתי
הבלתי משולב הכנסה פנסיונית השווה לזו
שהיתה לחבריה בתקופת חיי העבודה או
אף עולה עליה. בלשון אחרת, חוסר השילוב
יוצר, ואולי אף מגדיל, את הפערים הכל-
כליים בקרב הקשישים לאחר שפרשו מע-

שה לא היתה כל פנסיה מעבודה. גם אלה שהיו זכאים. לפנסיה קיבלו פנסיה נמוכה יחסית.

כדי לשפר את תסקודה של המערכת בעשור הבא, על מנת שזו תוכל להבטיח לאוכלוסייה הקשישה הכנסה נאותה, דרושה קודם כל הנכונות הפוליטית והכלכלית לעשות מה שמתבקש מהמצב שתואר. לביטוח הזיקנה בביטוח הלאומי יש, למשל, רזרבות צבורות המאפשרות להגדיל את הקיצבאות. כדי להעלות את רמת קיצבות הזיקנה בביטוח הלאומי נחוצה נכונות פוליטית כלכלית. כדי להביא לשילוב במבנה הדו־קומתי הקיים דרושה הכרעה פוליטית הקשורה בהנהגת צורה כלשהי של ביטוח פנסיוני כללי שהוא חובה. רק זו תוכל להבטיח פנסיה משמעותית לכל אדם בהגיעו לגיל הפרישה מעבודה.

שירותי הבריאות והרווחה

הקשישים הם להלכה ולמעשה אחת הקבוצות החלשות ביותר באוכלוסייה. ככל שהקבוצה קשישה יותר, כן סובלים המשתייכים אליה יותר מן הירידה במצבם הבריאותי והחברתי וכן רבה תלותם בשירותי הרווחה. כדי להמחיש זאת נציין כי רבע מכלל ימי האשפוז בבתי החולים הממשלתיים היו של קשישים גילאי 65 ומעלה: אצל גילאי 65 ומעלה מגיע שיעור ימי האשפוז ל-1.9 יום בממוצע לנפש, לעומת 0.5 אצל גילאי 40—49 (אצל גילאי 75 ומעלה אף מגיע השיעור לכדי 2.5 יום בממוצע לנפש). במציאות אין שירותי הר- ווחה הקיימים ערוכים לטפל בצרכים הגדלים של אוכלוסיית הקשישים ובעיקר בקבוצת הגיל הגבוהה של 75 ומעלה. כדאי אפוא להתוות מספר קווי מדיניות כלליים, שחשוב לאמצם כדי לאפשר למערכת שירותי הרווחה להתכונן בצורה טובה יותר למילוי צורכיהם הגדלים של הקשישים. קווים אלה הם:

(1) אינטגרציה טובה יותר של המדיניות הקיימת. בין תחומי השי-

רותים העיקריים המיועדים לספק את צורכי הקשישים — מבחינת הבטחה הכנסה ובכל הנוגע לשירותי הבריאות, הסיעוד ושירותי הרווחה לטיפול סוציאלי אישי — אין קווי הפרדה ברורים וחדים. קשה מאוד לקבוע היכן מסתיים הטיפול הרפואי ומתחיל הטיפול הסיעודי, או היכן מסתיים הטיפול הרפואי ומתחיל הטיפול הסוציאלי האישי והקהילתי. אולם, למרות הקושי לקבוע קווי הפרדה ענ- ייניים חדים, מבחינה מוסדית קיימת הפרדה נוקשה בכל הנוגע לאחריות על כל תחום ותחום. התוצאה היא, שבכל תחום נקבעת מדיניות עצמאית נפרדת שהקשיש הזקוק לשירות צריך להתאים את עצמו אליה. הדבר מגיע לקיצוניות בתחום השירותים הרפואיים עצמם. מצב זה מספק אולי את צורכי הפרו- פסיות השונות, אך ספק אם הוא משרת כהלכה את צרכני השירותים.

(2) שמירה על אחריות הכלל בהספקת השירותים לקשישים. לאחרונה אנו עדים להתגברות המגמה של הפחתת אחריות הכלל בהספקת שירותי הר- ווחה לקשישים והעברת האחריות הזאת לפרט ולמשפחה תוך מסחור חלק ניכר של השירו- תים. מסחור מעין זה יבטיח, אולי, שירותים ברמה גבוהה, לקבוצה קטנה של קשישים בעלי יכולת כלכלית, אולם הוא ינציח שי- רותים ברמה נמוכה למרבית האוכלוסייה הקשישה. שלא תהיה בידיה היכולת להשיג שירותים טובים בשוק הפרטי.

יש לזכור, כי הניסיון הראה שוב ושוב שרק המגזר הציבורי ואחריות ציבורית יכולים להבטיח תשתית שירותים נאותה לכלל האוכ- לוסיה, ולא רק לקבוצות חזקות בתוכה.

(3) שמירת איזון בהתפתחות סוגי השירותים השונים. חשוב להיזהר מפני הדגשת יתר של פיתוח סוג שירות אחד תוך הזנחת סוגי שירות אחרים. שירותי הרווחה, כמוהם כאנשים פרטיים, נתו- גים להשפעת אופנות חולפות, שאימוצן ללא אבחנה כרוך בסכנה לא קטנה. דוגמה לכך היא שלילת פיתוחם של שירותים מוסדיים

לעומת שימת הדגש בשירותים קהילתיים בלבד. פיתוח שירותים קהילתיים הוא בוודאי חשוב כשלעצמו, אך אין הוא יכול לבוא במקום שירותים מוסדיים, שלהם זקוקה במיוחד אוכלוסיית הקשישים הזקנים. לכן חשוב לדעת לשמור על איזון מתאים בפיתוח שירותים רב-גוניים שיוכלו לשרת באופן נאות את הקבוצות השונות בקרב האוכלוסייה הקשישה.

בנסיבות הקיימות מותר להניח כי הפערים בין צורכי אוכלוסיית הקשישים הגדלה ובין יכולת שירותי הרווחה לספקם עשויים להתרחב בעתיד. יש אפוא מקום לבדוק מה הם השירותים וההזדמנויות התחליפיות שעלינו לפתח במגמה למנוע את הרחבת הפער ואולי אף לצמצמו. בהקשר זה ראוי לבחון את האפשרויות לשינוי הן בתנאים האובייקטיביים של הפרט הקשיש והן בתפיסות האישיות ובגישות הנורמטיביות שבסביבתו חי הקשיש. נמקד את המשך הדיון בשני היבטים: עזרה הודית והשתתפות חברתית.

מישור העזרה ההדרית

תפקידי הקהילה במישור העזרה ההדרית מכונים לסייע איש לרעהו כאשר הפרט אינו יכול לעשות זאת בכוחותיו הוא או כשאינו מסוגל לעמוד ברשות עצמו. בלא לשלול את אחריות הכלל יש להוסיף לאחריות זאת גם את אחריות המשפחה. אחד הממדים הרלוונטיים בהקשר זה הוא מימד הדיור.

הממצאים שעלו במחקרים על מגורים משותפים אינם חד-משמעיים. בעוד שאצל וייל וברמן-אשכנזי⁴ התגלתה נטייה לכיוון של מגורים עצמאיים של הקשיש, התמונה העולה ממחקרו של הרפז שונה⁵. חלק ניכר מהק-

שישים-הזקנים, ובמיוחד בערים הגדולות, חי בתנאי דיור שאינם תואמים את צורכיהם ומגבלותיהם בכל הנוגע לבריאות. האפשרות של הפעלת המשפחה בדרך של מתן תמריצים נורמטיביים וכספיים — כגון הנחות במיסוי, עזרה בהלוואות לצורך התאמת הדירה וכיו"ב — עשויה לתרום לפתרון חלק מבעיות אלה ולאפשר לקשיש להמשיך ולחיות בקהילה. דרכים נוספות הן הפעלת משפחות אומנות בקהילה לטיפול בשכניהן, קשישים בודדים, ומילוי צורכיהם הפיזיים, כגון הכנת ארוחה חמה וניקוי הדירה. גם זאת יש לבצע בין היתר באמצעות מתן תמריצים תלמים. תכנית כזו נוסתה בהצלחה בשכונות מספר בארץ ובתו"ל, ותרומתה חרגה מעבר לסיפוק הצרכים הפיזיים של הקשיש. התכנית הביאה למעורבות הקשיש ושילובו במשפחה האומנת, הפחיתה את הרגשת בדידותו, והעלתה את ערך עצמו בעיניו. יתרה מזו, במקומות אחדים החלו הקשישים למלא תפקידי שמרטף לילדי המשפחה ובחלק מהמשפחות הפכו להיות למעשה חברים פעילים בתוכן. ברור שפעילויות כאלה חייבות להיעשות תוך שימת תוף והכוונה של אנשי המקצוע ותוך התחשבות במאפייני המשפחה והקשיש.

פעולות נוספות נעשות בידי אגודות ציבוריות למען הזקן, שתיוזמה להקמתן באה מ"אשל". פעולות אלה כוללות, לדוגמה, יצירת מערכות קשר שכונתיות המבוססות על הפעלת רשתות של מתנדבים. בידי כל מתנדב מצויה רשימה של כמה קשישים המתגוררים בקרבת מקום מגוריו והוא "אחראי" להם. הקשישים יודעים על קיומו ומה תפקידו וכיצד ניתן ליצור עמו קשר, והוא מקיים עמם מגע קבוע ומדווח למוקד כאשר מתעוררות בעיות.

היבט אחר קשור בעידוד קשרי גומלין בין

4 חנה וייל, א' ברמן-אשכנזי, שימוש בפנאי של גילאי 70+ — סקר ראשוני, דפי דיון, מכון ברוקדייל, 1976, עמ' 14—76.

5 ח' הרפז, מאפיינים, עמדות וצרכים של הקשישים בת"א—יפו, עירית ת"א, המכון למחקר כלכלי-חברתי, 1977.

תת-מערכות שונות בקהילה, כגון בין בית-ספר לבית אבות. תכניות כאלה עשויות להת-בטא הן במישור האישי של "אימוץ" הדדי של ילד וקשיש, והן במישור הקהילתי של פעולות משותפות לשני גופים אלה. מלבד החשיבות שבעצם העזרה ההדדית הזאת זוהי גם דרך יעילה לחיברות הצעירים בדרך של עשיית היכרות עם הזיקנה. הדבר עשוי להביא לשינויים נורמטיביים בתפיסת הזיקנה וב-הבנתה.

מישור ההשתתפות החברתית

כל מערכת חברתית מתקיימת על מסכת של ערכים, נורמות וציפיות-תפקיד הדדיות. אלה מקבלים חיזוק נוסף מהקצאת תגמולים וסג-קציות באמצעות פעולת הפיקוח החברתי. היכולת של מרכיבי המערכת להיות שותפים למתרחש בה ולקבלת החלטות בתוכה היא בעלת משמעות רבה עבור היחיד. במישור זה הדגש חייב להיות מושם במעורבותו של הקשיש בחיי הקהילה וביכולתו להשפיע, וזאת על-ידי פיתוח כלים לשיתופו של הק-שיש במוסדות הקהילתיים השונים, כגון בוועדי השכונות ובוועדות האחרות הקוב-עות דרכי פעולה בתוך הקהילה.

פעולות תחנות הייעוץ לקשיש שמפעיל המוסד לביטוח לאומי עונות על חלק מפונקציות אלה על-ידי הפעלת קשישים מתנדבים בסיוע

לקשישים נזקקים בקהילה. תכנית דומה היא תכנית יד-לקשיש בירושלים. חשוב מאוד למצוא את הדרכים על מנת להרחיב מסגרות אלה ואת תחומי עבודתן.

תכניות נוספות המופעלות בחו"ל שהן רל-וואנטיות בהקשר זה הן, למשל, תכנית "סב-מאמץ", שבמסגרתה קשישים מאמצים ילדים החיים במוסדות לעבריינים צעירים או במוס-דות למפגרים. הקשישים מקבלים שכר תמורת עבודתם, ושני הצדדים יוצאים נשכרים מכך. תכנית אחרת היא תכנית "אופקים חדשים" הפועלת בקנדה. התכנית מציעה מענקים כס-פיים לקבוצות קשישים המתארגנות כדי לפעול למען עצמם או למען הקהילה שבה הם חיים. אפשר ליישם תכנית מעין זאת גם בארץ על-ידי מתן גיבוי ועידוד לארגוני פנסיונרים, שיקבלו תמיכה להרחבת פעי-לותם.

תכניות כאלה ודומות להן תורמות למעשה תרומה כפולה, הן לפעילות ולמעורבות של הקשיש בקהילה והן לשיפור המימד הסוב-ייקטיבי של העלאת ערך עצמו של הקשיש — בעיניו הוא ובעיני הסובבים אותו.

לסיכום, אחריות הכלל בדאגה לאוכלוסייה הקשישה היא בעלת חשיבות ראשונית. אח-ריות זו צריכה לזרום גם לאפיקים של עידוד ופיתוח המערכות הלא-פורמליות באמצעות מתן הכוונה, הדרכה ותמריצים תולמיים. בכך יצומצם הפער בין הצרכים הגדלים של אוכ-לוסיית הקשישים ובין יכולת החברה לספקם.

הגיאוגרפיה של הקשישים בישראל*

מאת פרופ' עמירם גונן וד"ר מיכאל סוניס**

לסוף שנת 1977. כל הנתונים המובאים להלן, אלא אם צוין אחרת, מתייחסים לשלושת המקורות דלעיל, וכן לסדרת השנתונים הסטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בחינה ראשונית של הנתונים על המספרים האבסולוטיים והיחסיים של הקשישים בישראל מצביעה על קיומה של שונות גיאוגרפית ניכרת בין אזורים ויישוביה של המדינה. לפני שנמשיך ונבחן את פרטיה של השונות הגיאוגרפית של אוכלוסיית הקשישים מן הראוי שנסקור בקצרה את הגורמים העשויים לעמוד בבסיסה של שונות זו.

ראשית יש לציין את ההבחנה הברורה באחוז הקשישים בין אוכלוסייה יהודית ולא-יהודית. כתוצאה מהבדלים בשיעורי ילודה ותמותה. אחוז הקשישים בקרב האוכלוסייה היהודית גבוה מזה שבקרב האוכלוסייה הלא-יהודית (ראה לוח 1). הבדל אחר, שהוא משמעותי לניתוח השונות הגיאוגרפית של נתוני הקשישים, הוא זה הקיים בין שתי קבוצות המוצא הראשיות בקרב האוכלוסייה היהודית. אחוז הקשישים בקרב יוצאי אירופה ואמריקה גבוה בהרבה מאחוז הקשישים בקרב יוצאי אסיה ואפריקה (לוח 1). ב-1972 היה אחוז הקשישים בקרב ילידי חו"ל וילידי ישראל שאביהם נולד בחו"ל כדלקמן: אירופה ואמריקה — 12.5, אסיה — 5.5, אפריקה —

מבוא

במאמר זה אנו מביאים תיאור וניתוח ראשוני של תפוצת הקשישים בישראל בשנות השישים ושנות השבעים. המטרה העיקרית היא להציג, תוך ריכוז הנתונים מן המקורות הראשוניים, את הדפוסים הגיאוגרפיים של אוכלוסיית הקשישים, ברמה הארצית, הנפתית והיישובית.

אוכלוסיית הקשישים מוגדרת כאן כבני 65 ומעלה. אוכלוסיה זו נחשבת לאוכלוסיית יעד של מדיניות חברתית העוסקת בתחומי שירותים שונים. תיאור גיאוגרפי של אוכלוסיית הקשישים יש בו כדי לסייע לקובעי מדיניות, בייחוד כאשר מדובר בהקצאה גיאוגרפית של משאבים, וזאת משום שתפוצת הקשישים כשלעצמה מבטאת במידה לא מבוטלת את תפוצת הצרכים לשירותים, הן מבחינה מוחלטת והן מבחינה יחסית.

הנתונים שבמאמר מתייחסים בעיקר לשלושה מועדים: 1961, 1972 ו-1977. שני המועדים הראשונים הם המועדים של מפקדי האוכלוסין והדיוור. המועד השלישי קשור לעיבוד מפורט של נתונים שהכינה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על בסיס של התאמה דמוגרפית של נתוני מפקד 1972 ושל שימוש בנתוני מרשם התושבים בין מועד המפקד

* המאמר מבוסס על מחקר שנערך במסגרת מכון ברוקדייל בשיתוף עם המחלקה לגיאוגרפיה של האוניברסיטה העברית בירושלים ובמימון חלקי של הקרן לעידוד מחקרים במדעי החברה וההתנהגות של המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח. האיורים הוכנו בידי גב' תמר סופר.

** האוניברסיטה העברית בירושלים ומכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה; אוניברסיטת בראזיל, רמת-גן.

לוח 1: אחוז הקשישים (בני 65 ומעלה) לפי קבוצת אוכלוסיה, מוצא, ותקן וצורת יישוב, 1961, 1972, 1977

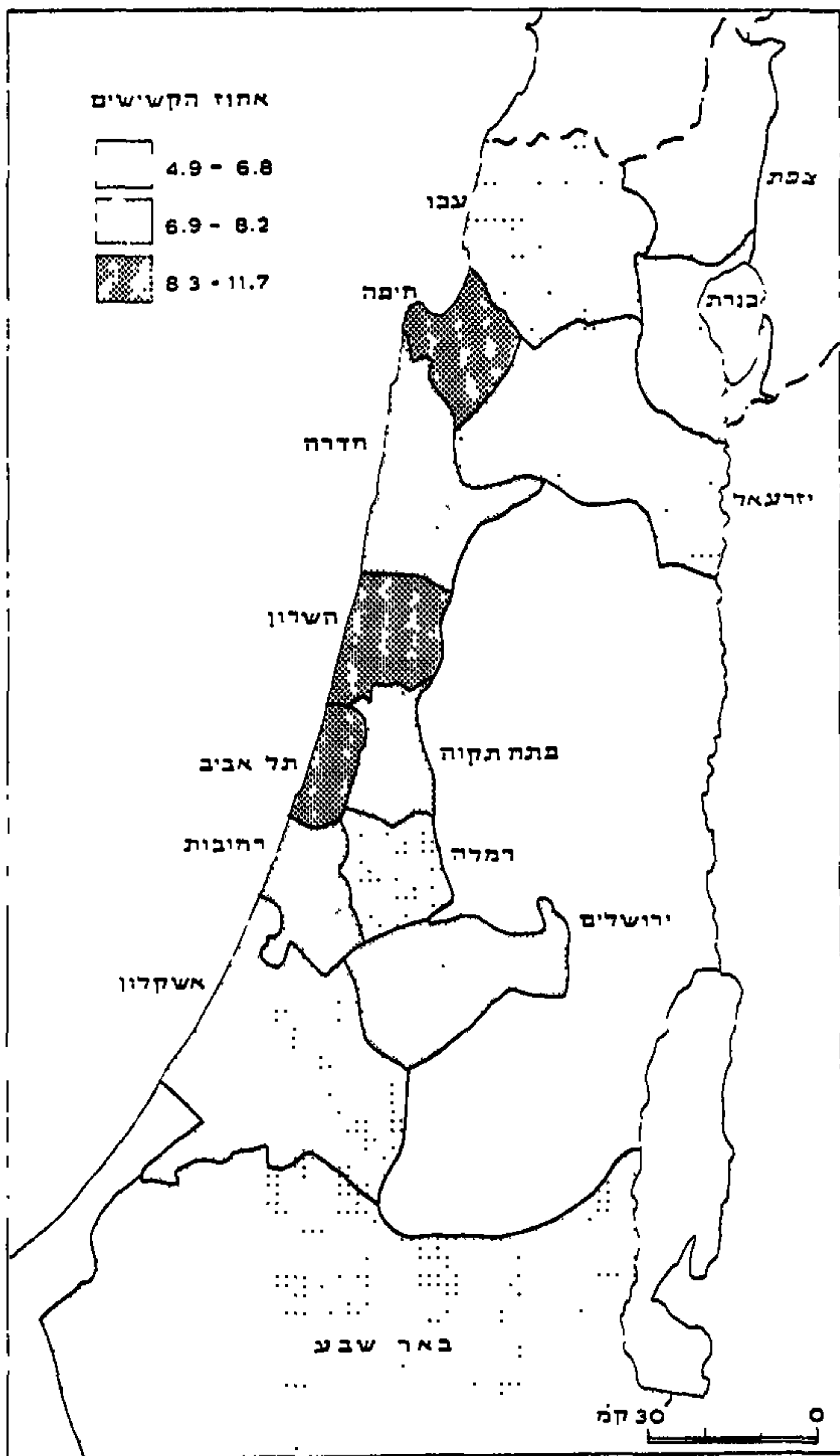
ה ש ג ה			
1977	1972	1961	קבוצת האוכלוסיה וקבוצת היישובים
8.3	7.2	5.2	כל האוכלוסיה
			קבוצת האוכלוסיה
9.2	7.8	5.4	יהודים
3.3	3.6	4.0	לא-יהודים
			מוצא אוכלוסיה יהודית ילידת חו"ל *
25.7	19.3	9.6	אירופה ואמריקה
13.8	11.0	7.2	אסיה
7.7	5.8	3.3	אפריקה
			ותק יישובים יהודים
9.0	..	5.8	יישובים שנוסדו עד 1947
6.8	..	4.2	יישובים שנוסדו מ-1948 ואילך
			צורת יישובים יהודים
9.5	} 8.0 5.9	5.7	ערים
6.6		4.7	יישובים עירוניים
	4.3	3.9	יישובים כפריים

* אחוז הקשישים בקרב ילידי חו"ל וילידי ישראל שאביהם נולד בחו"ל, ב-1972: אירופה ואמריקה — 12.5; אסיה — 5.5; אפריקה — 3.4.

צורות היישוב משפיעים על השונות באחוז הקשישים.

ארבעת המשתנים דלעיל: ההרכב הלאומי, ההרכב העדתי, הוותק והצורת של היישובים, פרטים באופן שונה על-פני המרחב הגיי-אוגרפי של המדינה. האוכלוסיה הלא-יהודית מתרכזת בדרך כלל ביישובים משלה, פרט לירושלים ולמספר ערים נוספות שבהן יש ריכוזים קטנים של אוכלוסיה לא-יהודית ב-קרוב רוב יהודי. הריכוזים הגדולים של האוכ-לוסיה הלא-יהודית מצויים בעיקר בצפון הארץ ולאורך הגבול שבין השרון והשומרון. בקרב האוכלוסיה היהודית ניתן להבחין בהת-רכוזת יחסית של יוצאי אירופה ואמריקה באזורים עירוניים של מישור החוף, ואילו יוצאי אסיה ואפריקה מצויים בשיעורים גבו-הים יחסית באזורי השוליים של המדינה בצ-פון ובדרום. אזורי השוליים הם גם אזורים

3.4 אחוזים. הבדל זה קשור בשיעורים שונים של ילודה ותמותה ובהרכב גילים שונה של אוכלוסיית העולים בתקופת העלייה ההמו-נית של שנות החמישים. כמו כן משפיעה על הדיפרנציאליות בהרכב הגילים לפי קבוצות המוצא העובדה שרב חלקם של יוצאי אי-רופה בקרב העליות הוותיקות שלפני קום המדינה. הוותק בארץ, אם כן, אף הוא גורם הקשור בשונות של אחוז הקשישים ועשוי למצוא את ביטויו כאשר בוחנים אזורי ארץ או יישובים אשר יושבו באוכלוסיה יהודית בתקופות שונות, כפי שהדבר עולה באופן כללי מנתוני לוח 1. הבדלים נוספים קיימים גם בין צורות יישובים. ביישובים הכפריים אחוז הקשישים נמוך יותר מאשר בערים, והבדל זה קשור בין השאר במשתנים שצוינו לעיל. אך נראה, כי גם הבדלים בהרכב הגיי-לים של המשתקעים ובשיעורי ילודה בין



איור 1 : אחוז הקשישים לפי נפות, 1977

של התיישבות יהודית חדשה שלאחר קום המדינה ובהם נמצא את הערים החדשות. לעומת זאת, במרכז הארץ מצויים אזורים התיישבות היהודית הוותיקה שבהם שוכנות רבות מן הערים שמקורן במושבות ותיקות ובהסתחות עירונית שקדמה ליסוד המדינה.

אחוז הקשישים לפי נפות

ברמת הנפות ניתן להבחין בדפוס הגיאוגרפי הראשי של אחוז הקשישים בישראל, דפוס הנושא אופי קונצנטרי בעיקרו. בשנת 1977 השתרע במרכז הארץ, בין תל-אביב לחיפה, רצף של אחוז גבוה יחסית של קשישים, אחוז

שהגיע לערכים הגבוהים ביותר בשתי הנפות המטרופוליניות: תל-אביב וחיפה. מנפות מט-רופוליניות אלה יורד והולך אחוז הקשישים כלפי שולי המדינה. הנפות בעלות אחוז הקשישים הנמוך ביותר הן נפות צפת וכנרת בצפון, ונפות אשקלון ובאר-שבע בדרום. בין נפות השוליים לנפות המרכז משתרעת טבעת פנימית של נפות בעלות מעמד ביניים גם מבחינת אחוז הקשישים בהן (ראה איור 1 ולוח 2). הדפוס הקונצנטרי של שיעור הקשישים דומה בעיקרו למערך הגיאוגרפי היסודי של החברה הישראלית, שאף לו דפוס קונצנטרי: מרכז עירוני מפותח ותיק לעומת שוליים של כפר וספר מתפתחים, שיישוביהם היהודיים חדשים באופן יחסי.

לוח 2: מספר ואחוז הקשישים (בני 65 ומעלה) לפי המחוז והנפה, 1961, 1972, 1977

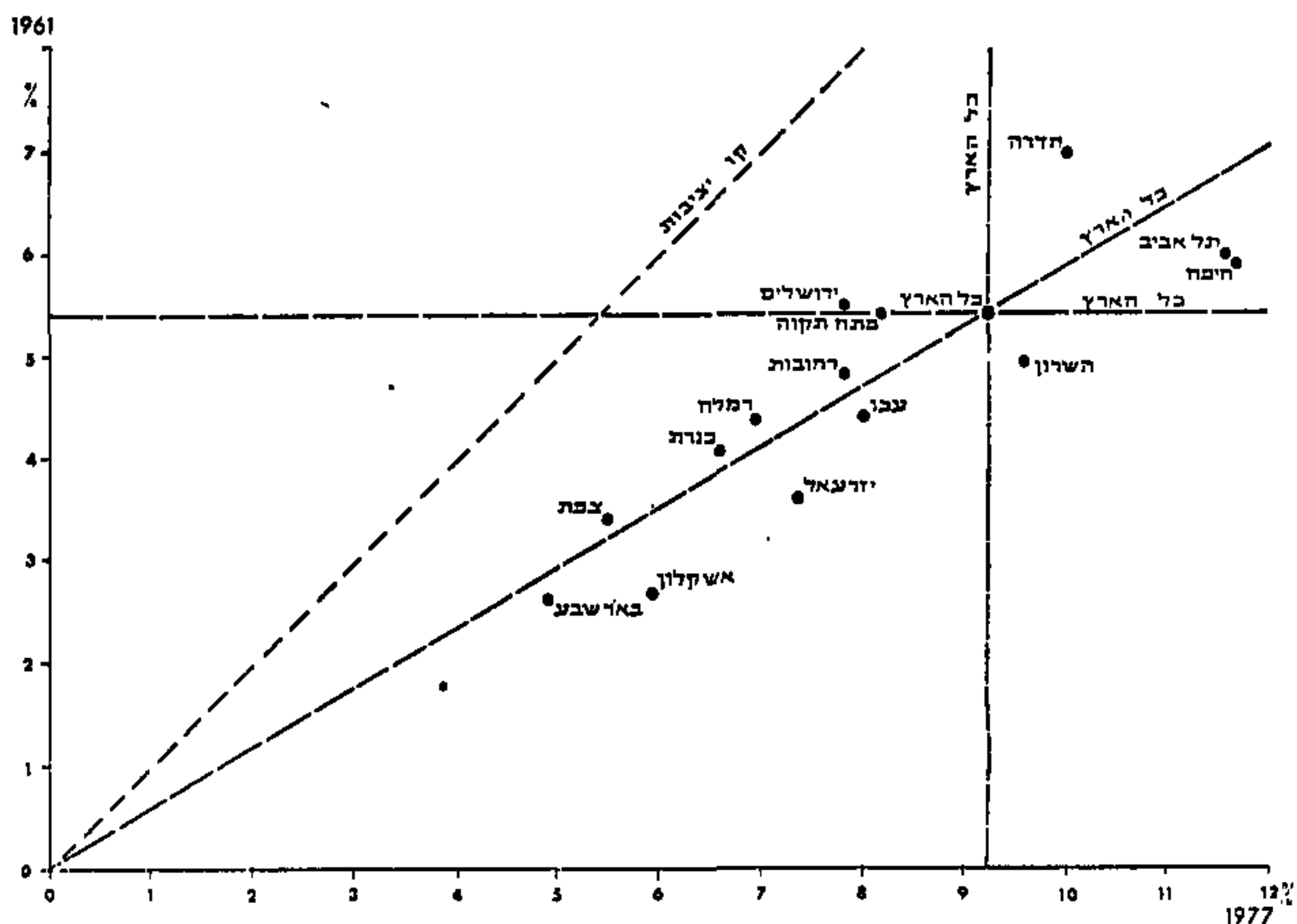
אחוז הקשישים באוכלוסיית המחוז והנפה			מספר הקשישים באלפים			המחוז והנפה
1977	1972	1961	1977	1972	1961	
8.3	7.1	5.2	302.0	224.3	113.4	כל הארץ
5.2	4.7	4.1	29.4	22.0	13.8	מחוז הצפון
5.2	4.2	3.5	3.2	2.4	1.6	נפת צפת
6.0	4.9	4.1	3.4	2.4	1.8	נפת כנרת
5.0	4.6	4.5	11.7	8.9	5.8	נפת עכו
5.3	4.8	3.8	11.1	8.3	4.6	נפת יזרעאל
10.0	8.6	6.1	53.9	41.8	22.6	מחוז חיפה
11.1	9.3	5.8	43.6	33.2	16.0	נפת חיפה
6.9	6.8	7.0	10.3	8.6	6.6	נפת חדרה
7.8	6.8	4.9	35.8	39.2	19.9	מחוז המרכז
8.3	6.8	4.8	14.2	9.7	4.9	נפת השרון
7.8	7.2	5.3	20.2	14.6	7.2	נפת פתח-תקוה
6.7	5.3	4.4	6.5	4.8	3.0	נפת רמלה
7.8	7.0	4.8	14.9	10.1	4.8	נפת רחובות
11.5	9.4	6.0	112.1	85.5	42.0	מחוז תל-אביב
6.9	6.4	5.5	28.5	22.3	10.6	מחוז ירושלים
5.1	3.8	2.6	22.3	13.5	4.5	מחוז הדרום
5.9	4.4	2.7	10.9	6.7	2.1	נפת אשקלון
4.5	3.4	2.5	11.4	6.8	2.4	נפת באר-שבע

מן המושבות היהודיות הוותיקות קמו במי-
שור החוף התיכון. חלקן של מושבות אלה
הפכו להיות ערים כבר בתקופת המנדט הברי-
טי, אך מרביתם של העולים היהודים בי-
אותה תקופה השתקעו בערים הגדולות, ובי-
עיקר בתל-אביב ובחיפה. גם רבים מן המו-
שבים והקיבוצים שהוקמו בתקופת המנדט
התמקמו במרכז הארץ. כיום, לאחר תקופה
של כמה עשרות שנים, רבים מאותם מתייש-
בים צעירים, גם בערים וגם בכפרים, ממלאים
את שורות הקשישים.

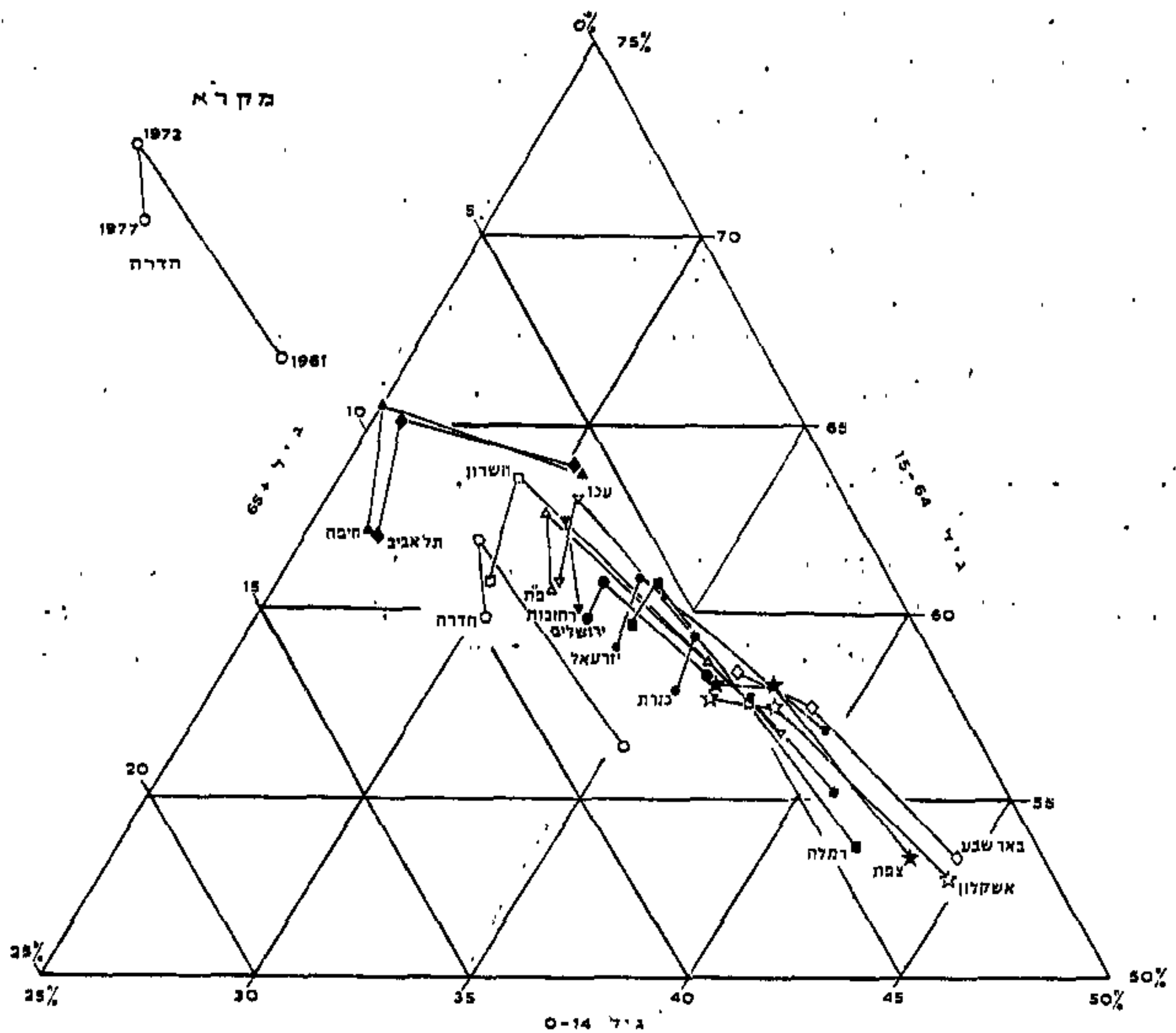
לעומת זאת, בשולי הארץ קמו בשנות הח-
מישים והשישים יישובים יהודיים חדשים.
האוכלוסיה הראשונית ביישובים אלה הצ-
טיינה בריכוז של משפחות צעירות. כמו כן
היה רב חלקם של יוצאי אסיה ואפריקה בקרב
תושבי המושבים ועיירות הפיתוח החדשות
והרכב עדתי זה תרם לשיעורי ילודה גבוהים
ובעקיפין לאחוזים נמוכים של קשישים.
הדפוס הקונצנטרי האמור של אחוז הקשי-

המתאם החיובי בין דרגת עיור ופיתוח ובין
אחוז הקשישים באוכלוסיה אינו מפתיע, והוא
חוזר על דפוסים המקובלים במספר ארצות
מתפתחות. אלא שבישראל קיימות נסיבות
אחרות להתהוותו. אמנם, גם בישראל קיימים
הבדלים בשיעורי ילודה בין האוכלוסייה ה-
עירונית לכפרית, כפי שנמצא בארצות רבות
אחרות. אולם להבדלים בין אזורי המרכז
והשוליים תורמים בעיקר הבדלים בהרכב
הלאומי והעדתי בין שני סוגי אזורים אלה.
באזורי השוליים של המדינה רב חלקם של
יוצאי אסיה ואפריקה, להם שיעורי ילודה
קה. כמו כן, רב באזורי השוליים חלקה היחסי
של האוכלוסיה הלא-יהודית המצטיינת בשי-
עורי ילודה גבוהים מאוד.

ביסודם של גורמים אלה, שהם "דמוגרפיים-
תרבותיים" במקורם, מונחות הנסיבות ההיס-
טוריות של ההתיישבות היהודית החדשה
בארץ. עד 1948 הצטמצמה התיישבות זו
בעיקר באזוריה המרכזיים של הארץ. רבות



איור 2 : אחוז הקשישים לפי נפות, 1961 לעומת 1977 (יהודים)



איור 3 : הרכב הגילים של האוכלוסיה היהודית בישראל לפי נפות, 1961, 1972, 1977

באיור 3 באמצעות דיאגרמה משולשת של הרכב גילים בשנים 1961, 1972 ו-1977. בכל אחת מן השנים הללו ערוכות הנפות לאורך ציר של הרכב גילים "צעיר-זקן" בסדר גיאוגרפי: הנפות שבשולי הארץ "צעירות" באופן יחסי, ואילו הנפות שבמרכז הארץ ובמיוחד אלה המטרופוליניות — "זקנות" באופן יחסי, וזאת לא רק מבחינת אחוז הקשישים בלבד, אלא גם לפי הרכב הגילים הכללי. אלא שמיקומו של הציר בדיאגרמה נע עם הזמן בסיבוב כלפי מטה. תנועה זו מציינת לא רק הודקנות כללית של האוכלוסיה היהודית בכל הנפות, אלא הודקנות מואצת גם בנפות הנמצאות בחלקה השמאלי של הדיאגרמה, דהיינו הנפות שמלכתחילה היו בעלות הרכב גילים "זקן". אלה הן הנפות

שם מצוי כבר במפקד האוכלוסין 1961. אלא שבאותה שנה הנפות המטרופוליניות תל-אביב וחיפה עדיין אינן בולטות באחוז גבוה של קשישים והן חלק מרצף במרכז הארץ. לאחר מכן, אחוז הקשישים בשתי הנפות המטרופוליניות עולה ומתרחק מן הממוצע הארצי (ראה לוח 2 ואיור 2).

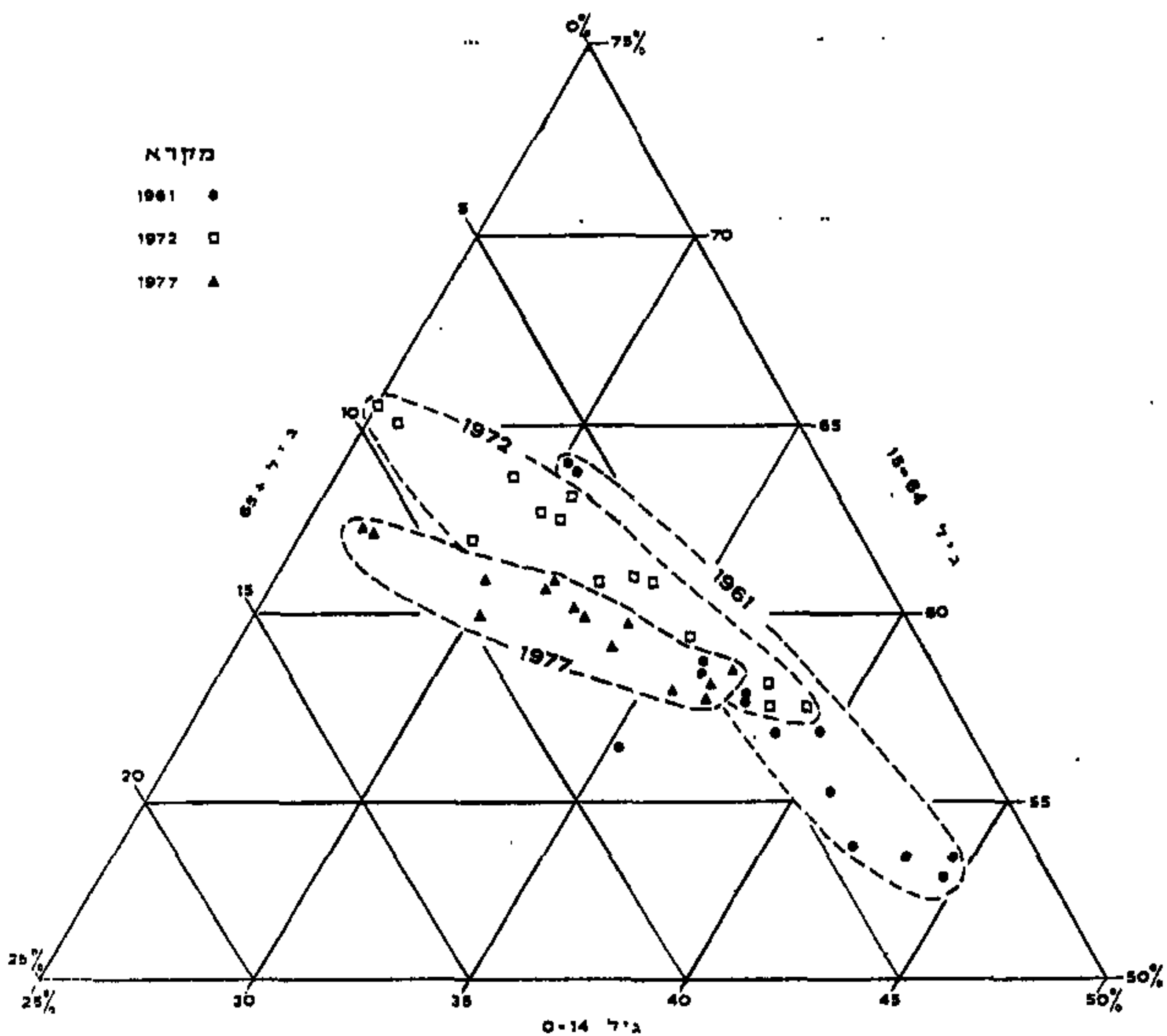
אולם, מסתבר כי באופן כללי נשמר הדירוג בין הנפות ונשמר הסדר הגיאוגרפי בדירוג זה. דהיינו, הנפות במרכז הארץ מצטיינות באחוז גבוה יותר של קשישים יהודים מאלה המצויות בשוליים.

השונויות הגיאוגרפיות באחוז הקשישים היהודים לפי נפות מקבלת מימד נוסף כאשר בוחנים אותה על רקע התמורות בהרכב הגילים הנפתי. לאורך זמן, כפי שהוצג הדבר

שבמרכז הארץ. הצגה סכמטית של התנועה הסיבובית בדיאגרמה המשולשת מובאת באיור 4.

מתוך איור 2 מצטיירת עלייה ניכרת בהודק נות של הרכב הגילים ברבות מן הנפות בשנים 1972—1977, לעומת השנים 1961—1972. ברוב הנפות, להוציא נפות השוליים, הקו המחבר את הנקודות המציינות את הרכב הגילים הנפתי פונה באופן חריף "שמאלה ולמטה", פנייה המציינת עלייה חדה באחוז הקשישים על חשבון ילדים (0—14), אך במיוחד על חשבון המבוגרים (15—64). שינוי חריף זה חל במסגרת של חמש שנים בלבד (1972—1977), לעומת התקופה הקודמת (1961—1972). מן הדיאגרמה המשולשת שב-

איור 2 אנו למדים כי ההודקנות המואצת המציינת את האוכלוסיה היהודית במדינה בשנות השבעים איננה מצטמצמת בכמה נפות מטרופוליניות, אלא שותפות לה רוב הנפות שאינן בשולי הארץ, גם אם אחוז הקשישים בהן אינו אחיד. וכך, גם בנפות עכו ורחובות, יזרעאל והשרון, כנרת וחדרה פסק התהליך של הגידול באחוז בני 15—64, שציין את התמורות בהרכב הגילים של האוכלוסיה היי-הודית בשנות השישים, כשם שהוא פסק בנפות המטרופוליניות. רק בנפות שבשולי הארץ (נפות צפת, באר-שבע ואשקלון) עדיין לא היתה ירידה באחוז בני 15—64 ועדיין לא היתה עלייה ניכרת באחוז בני 65 ומעלה בשנים 1972—1977.



איור 4 : הצגה סכמטית של הרכב הגילים של האוכלוסיה היהודית בישראל לפי נפות, 1961, 1972, 1977.

תפרוסת הקשישים לפי נפות

מקובל לבחון את הגיאוגרפיה של הקשישים בעיקר במונחים של החלק היחסי שתופסים הקשישים באוכלוסייתם של אזורים ויישובים בים. כך ניתן להבחין בין אזורים ויישובים שבהם רב חלקם של הקשישים (אזורים ויישובים "זקנים") ובין אזורים ויישובים בהם קטן חלקם של הקשישים (אזורים ויישובים "צעירים"). אולם, יש היבט חשוב נוסף בבחינה הגיאוגרפית של הקשישים. הוא כרוך במספרם המוחלט של הקשישים וכיצד מספר מוחלט זה מתפלג על-פני מרחב המדינה. כאן בא לידי ביטוי לא רק אחוז הקשישים ביחידה גיאוגרפית נתונה אלא גם גודל האוכלוסייה של אותה יחידה. איזור יכול להיות בעל אחוז גבוה מאוד של קשישים, אך אם אוכלוסייתו כולה היא זעירה, אין לעובדה זו משקל רב מבחינה לאומית. אי לכך, יש עניין לבחון כיצד מתפרסת האוכלוסייה הקשישה על-פני מרחב המדינה, על מנת לענות על השאלה הפשוטה היכן נמצאים הקשישים. התשובה לשאלה זו היא בעלת השלכות חשובות על המדיניות הגיאוגרפית של הקשישים. זאת משאבים למיניהם, כי הקצאת משאבים במקרים רבים תלויה פחות בשיעורים ובאחוזים ויותר במספרים המוחלטים.

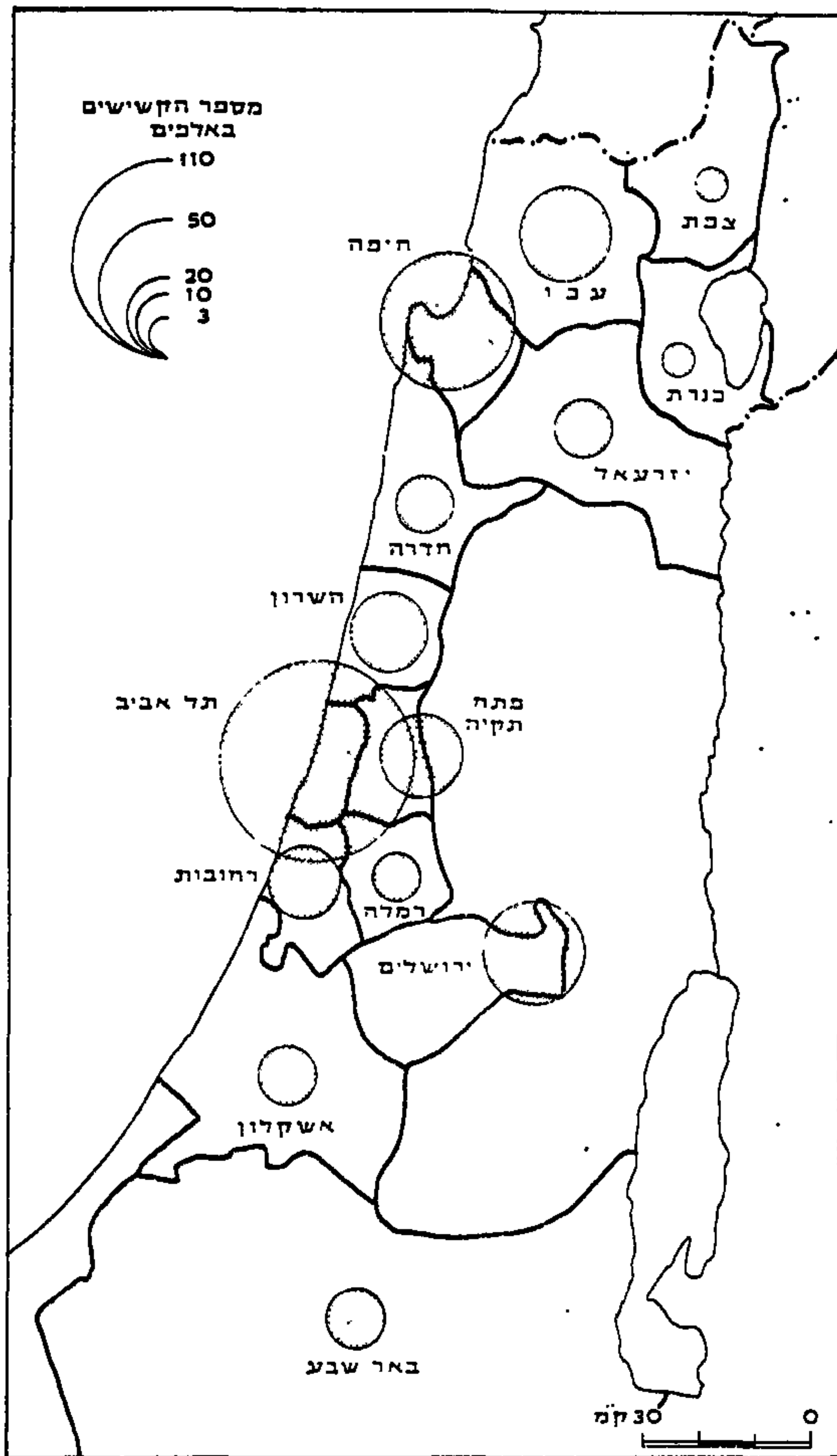
המפה שבאיור 5, המציגה את המספרים המוחלטים של הקשישים לפי נפות, מדגישה את הריכוזיות הגיאוגרפית של הקשישים במרכז הארץ. הריכוזיות של הקשישים בנפות מרכז הארץ רבה יותר מזו של האוכלוסייה כולה. בעוד אשר 37.1 אחוז מכל הקשישים בישראל התגוררו ב-1977 במחוז תל-אביב, גרו רק 26.7 אחוזים מן האוכלוסייה כולה במחוז זה באותה שנה (לוח 3). גם חלקו של מחוז חיפה באוכלוסיית הקשישים גדול באותה שנה מחלקו באוכלוסייה כולה — 17.8 לעומת 14.8 אחוזים. בשני המחוזות המטרופוליניים (תל-אביב וחיפה) התגוררו ב-1977 54.9 אחוזים מן הקשישים, לעומת 41.5 אחוזים מכלל

האוכלוסייה. כל שאר המחוזות והנפות חלקם בקשישים קטן מחלקם באוכלוסייה.

המגמה של הקשישים להתרכז באזורי הליבה של המדינה ובמיוחד בערים הגדולות ובערים הבינוניות הוותיקות יש לה השלכות לגבי המדיניות הגיאוגרפית של פיזור האוכלוסייה. מדיניות זו מעמידה בראש סולם העדיפויות את ההשקעות וההעברות הכספיות לאזורי השוליים של המדינה — אזורים המוגדרים כאזורי פיתוח. מדיניות חברתית המעלה לראש סולם העדיפות את הקשישים כאוכלוסיית יעד ומקצה משאבים לאוכלוסייה זו ברמה גבוהה יותר מכפי שהיה נהוג בעבר בהכרח פועלת בסתירה למדיניות של פיזור האוכלוסייה, זאת משום שאוכלוסיית הקשישים היא בעלת ייצוג חסר באזורי הפיתוח וייצוג יתר באזורי המרכז. הישענות על הגדרת אוכלוסיית יעד (לענייננו — הקשישים), ולא של אזורים יעד, תגרור בעקבותיה העברות כספיות רבות יותר מאשר בעבר לאותם אזורים שבהם אוכלוסיית יעד זו מצויה בשיעורים גבוהים יחסית. אין מדובר אך ורק בהעברות ישירות לקשישים, אלא גם בהעברות לכוח אדם ולגורמי ייצור אחרים העוסקים בבנייה ובמתן שירותים לקשישים, ואף להעברות אלה יש השפעה של "הגורם המכילי". מי שמעוניין למתן את ההשלכות הגיאוגרפיות הקשורות בהקצאת משאבים לקשישים כאוכלוסיית יעד, עשוי לשקול מדיניות גיאוגרפית דיפרנציאלית בקשר לקשישים — דהיינו, הפעלת קריטריונים גיאוגרפיים המעדיפים קשישים באזורי פיתוח בשולי הארץ על-פני קשישים במרכז הארץ.

השינוי באוכלוסיית הקשישים לפי נפות

בשנים 1972—1977 גדלה אוכלוסיית הקשישים בישראל ב-77.4 אלף קשישים וגידול זה הגיע לשיעור של 34.6 אחוזים. בכל הנפות חל גידול במספר הקשישים, כמוצג בלוח 5,



אפריל 5 : מספר הקשישים לפי נפות, 1977

לוח 3 : התפרופת היחסית של כל האוכלוסיה ושל הקשישים לפי המחוז והגפה, 1961, 1972, 1977

אחוז הקשישים במחוז ובגפה מכלל הקשישים בארץ			אחוז האוכלוסיה במחוז ובגפה מכלל האוכלוסיה בארץ			המחוז והגפה
1977	1972	1961	1977	1972	1961	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	כל הארץ
9.7	9.8	12.2	15.3	15.0	15.5	מחוז הצפון
1.1	1.1	1.4	1.7	1.8	2.1	גפת צפת
1.1	1.1	1.6	1.6	1.6	2.0	גפת כנרת
3.9	4.0	5.1	6.4	6.1	5.9	גפת עכו
3.7	3.7	4.1	5.7	5.5	5.5	גפת יזרעאל
17.8	18.6	19.9	14.8	15.4	17.0	מחוז חיפה
14.4	14.8	14.1	10.7	11.3	12.7	גפת חיפה
3.4	3.8	5.8	4.1	4.0	4.3	גפת חדרה
18.5	17.5	17.5	19.6	18.4	18.7	מחוז המרכז
4.7	4.3	4.3	4.7	4.6	4.7	גפת השרון
6.7	6.5	6.3	6.9	6.4	6.3	גפת פתח-תקוה
2.2	2.1	2.6	2.8	2.8	3.1	גפת רמלה
4.9	4.5	4.2	5.3	4.6	4.6	גפת רחובות
37.1	38.1	37.0	26.7	28.8	32.0	מחוז תל-אביב
9.4	9.9	9.3	11.3	11.0	8.8	מחוז ירושלים
7.4	6.0	4.0	11.9	11.3	8.0	מחוז הדרום
3.6	3.0	1.9	5.0	4.9	3.5	גפת אשקלון
3.8	3.0	2.1	6.9	6.4	4.5	גפת באר-שבע

גפת רמלה). גפות אלה — השרון, פתח-תקוה ורחובות — כוללות יישובים יהודיים ותיקים רבים והן מקיפות את גוף מטרופולין תל-אביב בחגורה צפופה של ערים בינוניות וקטנות. גפות אלה אינן נמצאות בדרך כלל במוקד ההתעניינות הציבורית ואינן משמשות יעד ראשי למדיניות חברתית. הן מצויות בין גלעין המטרופולין לשולי הארץ — שני סוגים של אזורים הנמצאים בראש סדר היום החברתי של מדינת ישראל. אולם, מבחינת התמורות באוכלוסיית הקשישים והשלכותיהן על צרכים ושירותים, יש מקום לשקול כלום לא ראוי להגביר את תשומת הלב המופנית לגפות אלה שבשולי המטרופולין. גפות שבהן אוכלוסיית הקשישים גדלה בש-

אך ניתן להבחין בשיעורי שינוי שונים בין הגפות. שיעורי גידול גבוהים ציינו שתי קבוצות של גפות, האחת בשולי הארץ והשנייה במרכזה. בגפות של מחוז הדרום (אשקלון ובאר-שבע) עלו שיעורי הגידול על 60 אחוזים וים. ואילו בגפת כנרת (הכוללת את העיר טבריה) התקרב שיעור הגידול ל-40 אחוזים. אלה הם שיעורי גידול גבוהים לתקופה של חמש שנים ונראה כי הם מציינים הסתגלות מהירה של גפות ספר להרכב גילים המקובל בארץ. כמו כן, עריהן של גפות אלה גדלו ונעשו מתאימות למגורים של אוכלוסיה קשישה. במרכז הארץ הצטיינו גפות מחוז המרכז בשיעורים שבין 38 ל-47 אחוזים (להוציא

הרי שמבחינת מספרית פשטנית, שיעור הגיי-
דול בצרכים ובביקוש לשירותים בקרב האוכי-
לוסיה הקשישה כפול מזה של האוכלוסיה
כולה. יחס זה בין שני שיעורי הגידול, זה
של הקשישים וזה של אוכלוסיית כל הגיי-
לים, בשנים 1977-1972, הוא בעל שונות
גיאוגרפית ניכרת כאשר בוחנים את התפל-
גותו לפי נפות (לוח 4). במחוז תל-אביב
היחס בין שני השיעורים (אחוזי השינוי)
הוא אחד לארבעה, והוא תולדה של ההפ-
סקה בגידול האוכלוסיה של העיר תל אביב-
יפו. יציאה של משפחות צעירות מן המטר-
פולין ואי-כניסה של משפחות כאלה, המ-

נים 1972-1977 בשיעורים הקטנים במידה
ניכרת מן השיעור הארצי לאותה תקופה הן
נפת (מחוז) ירושלים (27.9 אחוזים) ונפת
חדרה (19.7 אחוזים). בשתי נפות אלה מצוי
אחוז ניכר של אוכלוסיה לא-יהודית המצ-
טיינת באחוז נמוך של קשישים.
אוכלוסיית הקשישים גדלה בישראל בשיעור
הגבוה פי שניים משיעור הגידול של האוכי-
לוסיה כולה: בעוד שבשנים 1972-1977
גדלה אוכלוסיית הקשישים בשיעור של 34.6
אחוזים, גדלה אוכלוסיית כל הגילים באותה
תקופה ב-16.1 אחוזים בלבד. מבחינתו של
אומדן הגידול בצרכים ובביקוש לשירותים,

לוח 4: אחוז השינוי במספר האוכלוסיה ובמספר הקשישים
לפי המחוז והנפה, בשנים 1972-1977

א/ב	אחוז השינוי		
	יחס אחוזי השינוי		
	הקשישים (בני +65) —	האוכלוסיה (כל הגילים) —	
ב	א		
2.1	34.6	16.1	כל הארץ
1.8	33.1	18.3	מחוז הצפון
4.6	34.2	7.5	נפת צפת
2.8	39.5	14.3	נפת כנרת
1.4	31.3	21.6	נפת עכו
1.7	33.0	19.6	נפת יזרעאל
2.5	28.8	11.6	מחוז חיפה
3.2	30.9	9.7	נפת חיפה
1.2	19.7	16.9	נפת חדרה
1.8	42.3	23.7	מחוז המרכז
2.4	46.0	19.0	נפת השרון
1.6	38.3	24.5	נפת פתח-תקוה
2.4	32.3	13.9	נפת רמלה
1.4	47.2	33.6	נפת רחובות
4.1	31.1	7.6	מחוז תל-אביב
1.5	27.9	19.1	מחוז ירושלים
2.8	64.8	22.8	מחוז הדרום
3.1	62.5	20.4	נפת אשקלון
2.7	67.2	24.7	נפת באר-שבע

בכרות. להתיישב במחוזות שמסביב למחוז המטרופוליטן, הן המסבירות את היחס בין שני שיעורי הגידול, וזאת נוסף על ההסבר הטמון בהרכב הגילים של ערי מחוז תל-אביב, המצטיין במשקל רב של גילאים גבוהים. מצב דומה מבחינת היחס בין שני שיעורי הגידול נמצא גם בנפת חיפה. יחס גבוה בין אחוז הגידול של קשישים לזה של כל הגילים נמצא גם בנפת צפת וגם שם הדבר כרוך באחוז שינוי נמוך בקרב אוכלוסיית כל הגילים, דבר המלמד על מאזן גטו נמוך של הגירה בנפה

זו ועל הגיל הצעיר המציין את העוזבים אותה. במצב עניינים זה, נפת צפת, אף-על-פי ש-אינה מצטיינת בערים גדולות כמחוז תל-אביב. ואף-על-פי שהיא מצויה בשוליה הצפוניים של הארץ, בכל זאת עוברת תהליך הזדקנות מואץ, על כל המשתמע ממנו מבחינת הקצאת משאבים לשירותים.

לוח 5 עוסק במספר המוחלט של קשישים שנוספו בשנים 1972-1977 לאוכלוסיית הקשישים. מתוך 77.4 אלף הקשישים שנוספו בשנים 1972-1977, למעלה משליש (34.2 אחוזים) נוספו במחוז תל-אביב. לכן, כשמדו-

לוח 5 : השינוי באוכלוסיית הקשישים בשנים 1972-1977 והתפרוסת היחסית של הקשישים, ב-1972, לפי מחוז תפה

התפרוסת היחסית של השינוי	אחוז הקשישים מכלל הקשישים בארץ, 1972	השינוי במספר הקשישים 1972-1977		מספרים מוחלטים	
		האחוז מכלל השינוי בארץ	ב		
ג/ב	ג	ב	א		
1.00	100.0	100.0	77,400		כל הארץ
.97	9.8	9.5	7,400		מחוז הצפון
.91	1.1	1.0	800		נפת צפון
1.18	1.1	1.3	1,000		נפת כנרת
.90	4.0	3.6	2,800		נפת עכו
.97	3.7	3.6	2,800		נפת יזרעאל
.84	18.6	15.6	12,100		מחוז חיפה
.90	14.8	13.4	10,400		נפת חיפה
.58	3.8	2.2	1,700		נפת חדרה
1.22	17.5	21.3	16,600		מחוז המרכז
1.35	4.3	5.8	4,500		נפת השרון
1.11	6.5	7.2	5,600		נפת סתת-תקוה
1.05	2.1	2.2	1,700		נפת רמלה
1.35	4.5	6.1	4,800		נפת רחובות
.90	38.1	34.2	26,600		מחוז תל-אביב
.81	9.9	8.0	6,200		מחוז ירושלים
1.93	6.0	11.3	8,800		מחוז הדרום
1.80	3.0	5.4	4,200		נפת אשקלון
1.97	3.0	5.9	4,600		נפת באר-שבע

בר באומדן תוספת צרכים ושירותים, בהנחה שאין הבדלים בין אזורים בעוצמת הצרכים ליחיד, ניתן לומר כי במחוז תל-אביב מצוי שלישי מתוספת זו. אם נצרף את מחוז ירושלים ונפת חיפה למחוז תל-אביב, נקבל כי 55.6 אחוזים מן הגידול הארצי במספר הקשישים היו בגופות המטרופוליניות. זהו חלק ניכר בתוספת הארצית למספר הקשישים. אולם, מן הראוי לציין כי חלק זה קטן מחלקן היחסי של הגופות המטרופוליניות באוכלוסיית הקשישים בשנת 1972. חלק זה היה 62.8 אחוזים והוא גבוה מחלקן של הגופות הללו בגידול הקשישים בחמש השנים שלאחר מכן. כלומר, לגופות המטרופוליניות גוספו קשישים בשיעור הקטן מחלקן היחסי באוכלוסיית הקשישים בארץ. מבחינת הקצאת משאבים פירוש הדבר, כי מתחולל שינוי גיאוגרפי בתוספת הצרכים וכי גופות לא-מטרופוליניות נוטלות חלק יחסי רב יותר בתוספת זו. גופות אלה הן גופות מחוז המרכז וגופות מחוז הדרום, כפי שמראה הטור האחרון בלוח 5, והעוסק ביחס שבין אחוז הגפה בגידול הארצי במספר הקשישים בשנים 1972—1977 ובין אחוז הקשישים בגפה מכלל אוכלוסיית הקשישים בארץ בשנת 1972.

אחוז הקשישים ביישובים העירוניים

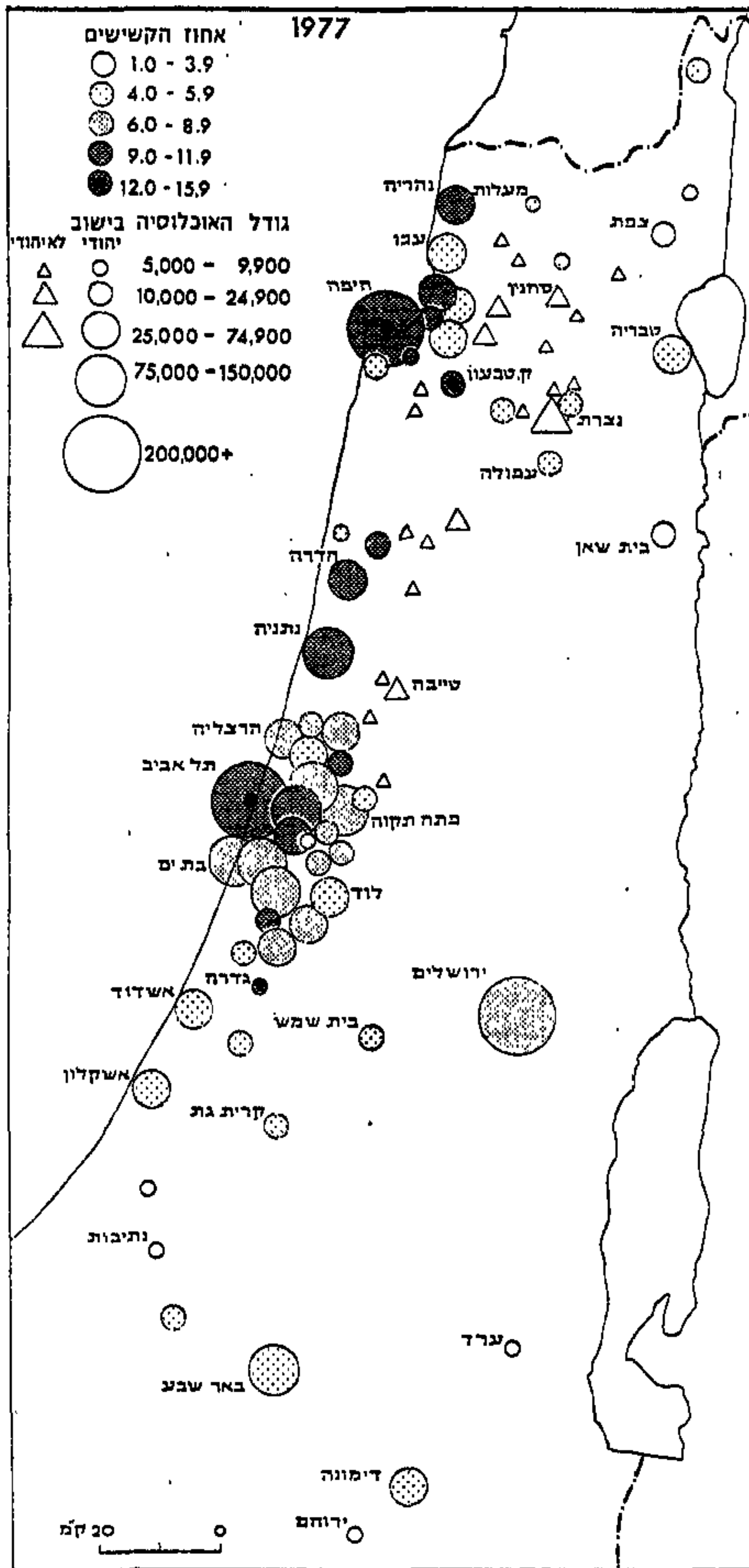
המפה באיור 6 מציגה את אחוז הקשישים ביישובים העירוניים (בני 5,000 תושבים ומעלה) בישראל בשנת 1977. ממפה זו עולה, כי קיימת שונות גיאוגרפית ברורה. הבדלים גיאוגרפיים בולטים באחוז הקשישים באוכלוסייה באים לידי ביטוי ברמת היישובים, וזאת בגלל המגמה הברורה של תמוגניות באופיים הדמוגרפי או החברתי-כלכלי של יישובים רבים בישראל. בקרב היישובים ניתן להבחין בין יישובים יהודיים ליישובים לא-יהודיים. בקרב היישוביים היהודיים קיימת הבחנה בין יישובים ותיקים לחדשים. במרבית הגופות

מיוצגות כל צורות היישובים או חלקן הגדול ולכן הנפות מבטאות מצב דמוגרפי וחברתי-כלכלי שהוא הטרוגני בעיקרו. אותה מידה של שונות, אשר בכל זאת מתגלה בין הנפות, היא תוצאה של הבדלים באופייה של הטרוגניות יישובית זו. לעומת זאת, ברמה של היישובים ניתן לעמוד על הבדלים ברורים בנתוני היסוד של הקשישים.

כדי לבחון את אחוז הקשישים ביישובים העירוניים חולקו היישובים לשלוש קבוצות: יישובים יהודיים ותיקים (שקמו לפני 1947), יישובים חדשים (שקמו או אוכלסו מחדש ביהודים משנת 1948 ואילך), ויישובים לא-יהודיים. לאורך הדיון באחוז הקשישים לפי יישובים מוצגת השונות בין ובתוך שלוש הקבוצות דלעיל, תוך הישענות על הנתונים של היישוב היחיד.

ב-1977 היה חלקם של הקשישים בקרב האוכלוסייה של כל היישובים העירוניים היהודיים 9.5 אחוזים. מתוך 62 היישובים העירוניים היהודיים רק בתשעה יישובים יהודיים עלה אחוז הקשישים על 10.0, והם, לפי סדר יורד של אחוזים, כדלקמן: תל-אביב-יפו (15.9), גדרה (13.3), חיפה (12.8), קרית טבעון (12.6), רמת-גן (11.6), פרדס חנה—כרכור (11.3), נהריה (10.7), גבעתיים (10.6) ונשר (10.3). תשעה יישובים עירוניים אלה מצביעים על שלושת הטיפוסים העיקריים של יישובים שבהם יש התרכזות יחסית של קשישים: (א) הערים הגדולות בגלעין של אזורי מטרופולין; (ב) ערים ותיקות שבשולי הערים הגדולות; (ג) ערי שדה ותיקות (וב-עיקר מושבות שהיו לערים), אשר גם אוכלוסייתן הזדקנה וגם קלטו מוסדות לקשישים.

ירושלים, שאף היא עיר גדולה, אינה מצטיינת לערים הגדולות שבהן גבוה אחוז הקשישים, וזאת בשל שתי סיבות עיקריות. הסיבה האחת קשורה באוכלוסייתה הלא-יהודית של ירושלים שהיא בעלת ממדים גיי-כרים בהשוואה למצב בשתי הערים הגדולות האחרות. הסיבה השנייה קשורה בכך שגבו-



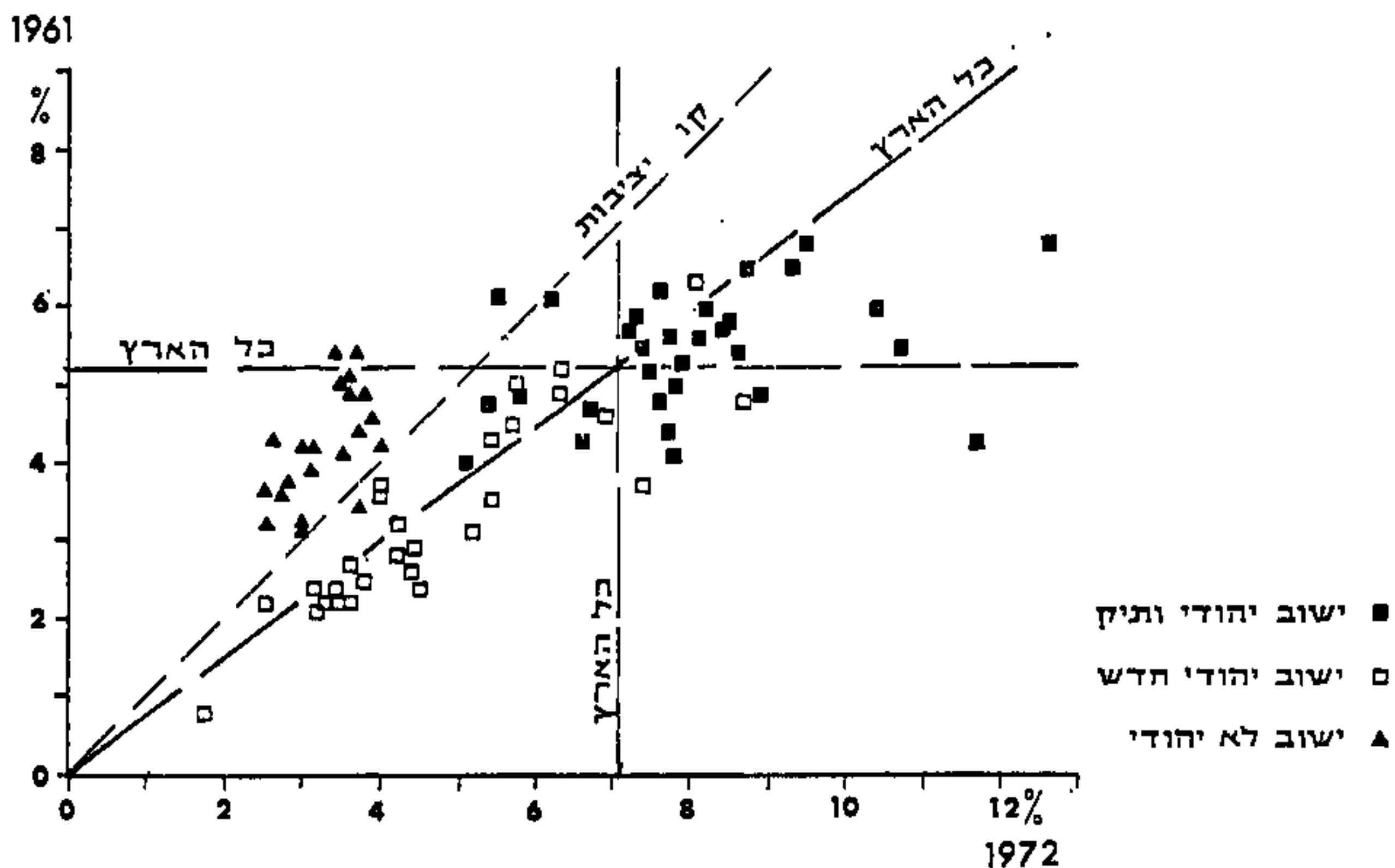
איור 6 : אחוז הקשישים (בני +65) ביישובים הקיבוציים בישראל, 1977

לותיה המוניציפליים של ירושלים כוללים כמעט את כל המרחב המטרופוליני, בעוד ששתי הערים הגדולות האחרות מתגדרות בגלעין המטרופולין בלבד. ואכן, ברבעיה המרכזיים של ירושלים אחוז הקשישים אינו נופל מזה שבתל-אביב-יפו ובחיפה, אך בפר- בריה של ירושלים, המצויים בתוך שטחה המוניציפלי, אחוז הקשישים נמוך.

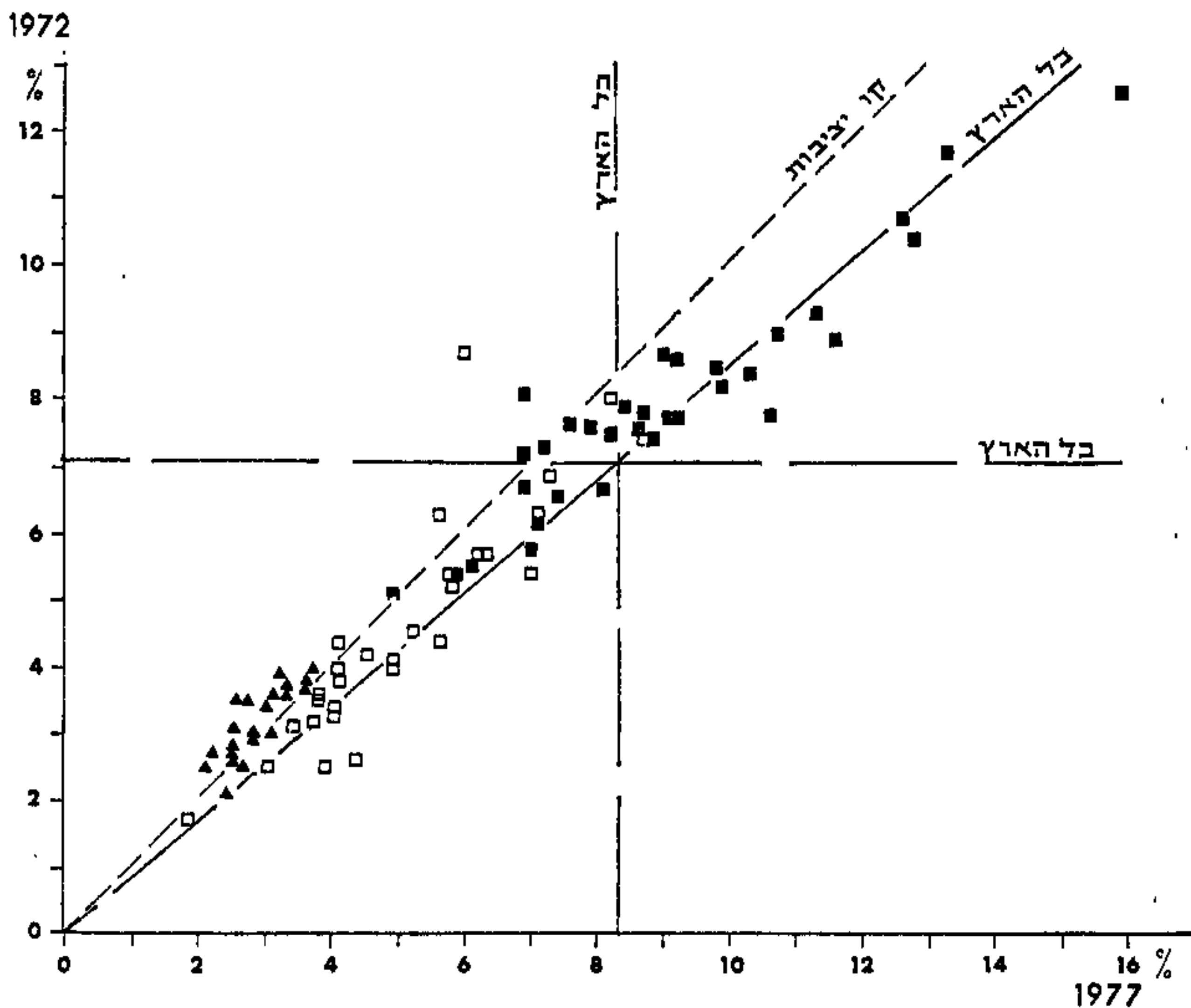
באיור 7 מוצג גרף המשווה בין אחוז הקשי- שים ביישוב ב-1961 ובין אחוז זה ב-1972. איור 8 מציג גרף דומה לזוג המועדים 1972 ו-1977. משני האיורים אנו למדים, כי כל אחת משלוש קבוצות היישובים העירוניים — יהודיים ותיקים, יהודיים חדשים ולא-יהו- דיים — משתרעת בתחום מוגדר משלה בכל אחד מן הגרפים, דבר המלמד על מידה ניכרת של הומוגניות בתוך כל קבוצה. היישובים היהודיים הוותיקים, כמצופה, נמצאים בת- חום של אחוזים גבוהים של קשישים. התחום הבא הוא של היישובים היהודיים החדשים ולאחר מכן היישובים הלא-יהודיים.

ההתגדרות של כל קבוצת יישובים בתחום של אחוזי קשישים משלה מתגברת בשנים

1972—1977 בהשוואה למצב ב-1961—1972, כאשר בחלק ניכר מן היישובים היהודיים החדשים אחוז הקשישים עדיין דומה, ברבות מבין הערים היהודיות החדשות, לזה שב- יישובים העירוניים הלא-יהודיים. לעומת זאת, חלה ב-1972—1977 התרחקות בין שתי הקבוצות, וקבוצת הערים היהודיות החדשות תופסת יותר ויותר מקום ברור משלה בין הערים היהודיות הוותיקות ובין היישובים הלא-יהודיים. תהליך זה קשור להבדלים ב- שינויים שחלו באחוז הקשישים לאורך זמן בין קבוצות היישובים. מן הגרפים באיורים 7 ו-8 מסתבר בבירור, כי בקרב היישובים הלא-יהודיים מסתמנת ירידה כללית באחוז הקשישים, ואילו בשתי הקבוצות של יישו- בים יהודיים מסתמנת עלייה כללית באחוז הקשישים בשני פרקי הזמן, אם כי קיימים כמה יוצאים מן הכלל. מכאן, שהאוכלוסיה בערים היהודיות החדשות, אשר נסיבותיהן הדמוגרפיות בשנותיהן הראשונות הולידו מבנה גילים צעיר מאוד, הולכת ומגדילה את חלקם של הקשישים בה, בדומה למה שמת- רחש בקרב האוכלוסיה היהודית בערים הוו-



איור 7 : אחוז הקשישים ביישובים עירוניים, 1961 לעומת 1972



איור 8 : אחוז הקשישים ביישובים עירוניים, 1972 לעומת 1977

הקשישים בשנים "הפורמטיביות" 1961—1972, הן שתי הערים הגדולות וכמה מערי השדה — אותן ערים שהוזכרו לעיל בין שלוש שות הטיפוסים של יישובים בעלי אחוז גבוה של קשישים בערים היהודיות הוותיקות. לעומת זאת, באותן השנים בולטת בחריגתה קרית אוננו, הנמצאת בשולי מטרופולין תל-אביב, ובה ירד אחוז הקשישים מ-6.1 בשנת 1961 ל-5.5 בשנת 1972. הסיבה: באותן שנים נבנו ביישוב זה שיכונים רבים, ובשיכונים אלה השתקעו משפחות צעירות רבות. דוגמה נדירה נוספת לירידה באחוז הקשישים בערים היהודיות הוותיקות היא רעננה, שבה ירד החלק היחסי של הקשישים בשנים 1972—1977 מ-8.1 ל-6.9 אחוזים. גם ברעננה קשורה הירידה באחוז הקשישים לתנופת בנייה שפקדה את היישוב. תנופה זו היא שתביאה להש-

תיקות, אם כי בפיגור של צעד אחד. כלומר, אף-על-פי שאחוז הקשישים בערים היהודיות החדשות נמוך יחסית מזה שבערים היהודיות הוותיקות, גם הערים החדשות עומות בפני האתגרים של הזדקנות יחסית של האוכלוסיה. לעומת זאת, ביישובים הלא-יהודיים גמשיכים התהליכים הדמוגרפיים מוליכים לירידה באחוז הקשישים או לשמירה על האחוז הנמוך הקיים.

אחוזי הקשישים בערים יהודיות ותיקות

בערים היהודיות הוותיקות חלה עלייה כללית באחוז הקשישים מאז 1961. הערים היהודיות הוותיקות, שבהן חלה עלייה ניכרת באחוז

אחוז הקשישים בערים היהודיות החדשות

הסדר הגיאוגרפי הקושר מרחק מן המרכז ב־ אחוז יורד של קשישים מצוי גם בקרב הערים היהודיות החדשות. הערים המשמשות עדיין כערי עולים בתוך המטרופולין (יהוד, אור־ יהודה, רמלה ולוד במטרופולין תל־אביב וטירת הכרמל במטרופולין חיפה) הן בעלות האחוז הגבוה ביותר של קשישים בקבוצת הערים החדשות. לעומת זאת, באילת, העיר החדשה המרוחקת ביותר, אחוז הקשישים הוא הנמוך ביותר בארץ. קרובות לאילת במעמדה הגיאוגרפי הן ירוחם, ערד וכרמיאל, אף הן ערים חדשות בשוליה הדרומיים והצפוניים של הארץ. בין שני הקטבים האלה, מצויות במרכז של המרחב הגרפי ערים חדשות שאינן מרוחקות מן הריכוזים המטרופוליניים, כמו קרית מלאכי ומגדל העמק. יוצאת דופן היא נצרת עלית, שבה אחוז הקשישים ב־ 1972 וב־1977 קרוב לאחוז הארצי, וזאת למרות שאין היא חלק אינטגרלי של הריכוזים המטרופוליניים.

רמלה ולוד הן שתי ערי עולים שבהן חלה ירידה באחוז הקשישים בין השנים 1972 ו־ 1977, תופעה שהיא חריגה בקבוצה זו של ערים. נראה, כי הצטרפותן של שתי ערים אלה למרחבו של מטרופולין תל־אביב באמצע העשור של שנות השבעים הביאה לשתיהן גל של משפחות צעירות שאינן יכולות לר־ כוש מגורים בחלקים הפנימיים של המטרופולין. לוד ורמלה הן לא רק יעד ליציאה ממרכז המטרופולין, אלא גם יעד להשתקעות של עולים ושל עוזבי יישובים בשולי הארץ. גם אלה וגם אלה מופנים או פונים אל רמלה ולוד כאשר פניהם באופן כללי אל המטרופולין תל־אביב. מבחינה זו שתי ערים אלו דומות לרעננה, לרמת־השרון ולראשון־ לציון, אשר בקבוצת הערים הוותיקות וה־ נמצאות אף הן בשוליים של המטרופולין תל־אביב.

תקעותן של משפחות צעירות רבות. רעננה, שקמה כמושבה חקלאית בשנות העשרים, והיתה צפויה להודקנות יחסית של אוכלו־ סיתה, מצאה את עצמה בשנות השבעים בשוליים המתפתחים של מטרופולין גדול. על כן נסיבותיה הדמוגרפיות של רעננה אינן דומות לאלה המציינות מושבות קטנות אחרות, שאמנם היו לערים, אך מחוץ למטרופולין.

דוגמאות אלה של קרית אונו ושל רעננה מעלות דפוס גיאוגרפי בעל עניין בתחום הגיאוגרפיה של הקשישים בפרט ושל מבנה הגיאוגרפיה של השונות הגיאוגרפית באחוז הקשישים הם ההרכב הלאומי והעדתי של האוכלוסיה וכן ותק היישובים. אולם, כאשר קושרים את מה שהתרחש ברעננה ובקרית אונו עם המצוי בשתי הערים הגדולות ובערים הסמוכות להן עולה גורם נוסף, והוא המיקום הגיאוגרפי במסגרת מרחב מטרופוליני. ככל שמתרחקים מגלעין המטרופולין כן קטן אחוז הקשישים. ההסבר לסדר גיאוגרפי זה מקורו בתהליכי בנייה ואכלוס. ביישובים שבשולי המטרופולין היתה בנייה חדשה ואל הבניינים החדשים נכנסו משפחות צעירות בעיקר. משפחות אלה יצאו מגלעין המטרופולין או שנמנעו להיכנס אליו, בגלל הצפיפות הגבוהה, מחירי הדיור הגבוהים והתנאים הסביבתיים הנחותים יחסית.

רבות מן הערים היהודיות הוותיקות מצויות במסגרת של מטרופולין תל־אביב ומטרופולין חיפה, וכאמור, אחוז הקשישים בהן קשור למיקומן הגיאוגרפי בתוך מרחב המטרופולין. בשאר הערים הוותיקות ניתן להבחין בסדר גיאוגרפי דומה, כלומר, ירידה באחוז הקשישים עם גידול המרחק מן המרכז, אלא שהפעם מדובר במרחב הארצי. אחוז קשישים נמוך נמצא בטבריה ובצפת, ערים ותיקות בצפון הארץ (גם אם יש להן מעמד של ערי פיתוח). לעומת זאת, בנהריה, בחדרה ובנתניה, הנמצאות במרכז הארץ, אחוז הקשישים גבוה יותר.

כאשר משלבים יחד את שתי קבוצות היישובים העירוניים היהודיים מצטייר מהלך גיאוגרפי כללי של אחוז הקשישים, הערוך בשני גראדיאנטים: ארצי ומטרופוליני. שניהם יחד בונים מהלך גלי כפול. בראש הגל הפנימי נמצאות הערים המרכזיות של המטרופולין ומהן והלאה אחוז הקשישים יורד אל עבר יישובי השוליים של המטרופולין. לאחר מכן שוב עולה אחוז הקשישים ביישובים המקיפים את המטרופולין (הגל החיצוני) ומכאן ואילך יורד אחוז הקשישים אל עבר שולי הארץ. המשמעות הדינמית של מהלך גיאוגרפי זה הוא, שאם יישארו בעינם כל התנאים שבנו עד כה את הרכב הגילים היישובי, יהיו היישובים הנמצאים לרגלי ראשו של כל אחד מן הגלים צפויים לשיעור גידול גבוה של הקשישים. ואכן, כבר בשנים 1972-1977 נמצא, כי שיעורי הגידול הנפתיים הגבוהים ביותר היו בנפות מחוז המרכז המקיפות את גוף המטרופולין ובנפות מחוז הדרום הנמצאות בשולי הארץ.

אחוז הקשישים בערים לא-יהודיות

בקרוב היישובים העירוניים הלא-יהודיים אין שונות ניכרת באחוז הקשישים. ברוב היישובים האלה אחוז הקשישים נע בין 2.5 ל-3.5 אחוזים. שלא כביישובים העירוניים היהודיים, אין האוכלוסיה הלא-יהודית מצטיינת בתנועות גיאוגרפיות של אוכלוסיה שיש בהן משום דיפרנציאליות גילית. אין בקרב האוכלוסיה הלא-יהודית אותה תופעה של השקעות עולים בעלי רקע תרבותי וכלכלי שונה, הגורם שונות בשיעורי הפריון ובתוחלת החיים באוכלוסיה היהודית. אי לכך, גם אם קיים שינוי כל שהוא באחוז הקשישים ביישובים העירוניים הלא-יהודיים, אין שינוי זה מצביע על הבדלים משמעותיים בין יישובים. אין גם תופעות של עלייה באחוז הק-

שישים. בפרק זמן אחד, וירידה בפרק זמן שני.

מעט השונות המתגלה בכל זאת קשור, במידת מה, לגודלם או לעירוניותם של יישובים. יישובים שאחוז הקשישים בהם גבוה מזה שבאחרים הם ראמה, שפרעם, סכנין, ירפא, נצרת, יסיע, רינה, כפר כנא ומגדל אל-כרום. אלה הם יישובים עירוניים גדולים יחסית. חלקם משמשים מרכז עירוני לסביבתם. חלקם שייכים לתחום העיר נצרת (שהוא מעין מטרופולין זוטא). לעומת זאת, ערכים נמוכים של אחוז הקשישים מצויים ביישובים קטנים שהם בבחינת כפר גדול, כגון דלית אל-כרמל, כפר קרע וקלנסוה.

סיכום

בחינת התפרוסת המוחלטת והיחסית של הקשישים בישראל מצביעה על קיומה של שונות גיאוגרפית ניכרת. המקורות לשונות הגיאוגרפית קשורים בעיקר להרכב הלאומי של האוכלוסיה (יהודים ולא-יהודים), להרכב היעדי של האוכלוסיה היהודית (יוצאי אסיה ואפריקה ויוצאי אירופה ואמריקה), לוותק היישובים (ערים ותיקות שקמו לפני 1948 וערים חדשות שקמו לאחר מכן) וכן למיקום של אזורים ויישובים במערכת הגיאוגרפית הארצית.

יישובים לא-יהודיים מצטיינים באחוז נמוך של קשישים בהשוואה ליישובים היהודיים. ההבדלים בין שתי האוכלוסיות הלאומיות מקורם בהבדלים הבולטים בשיעורים הדמוגרפיים המעצבים את הרכב הגילים. להבדלים אלה יש גם סנים גיאוגרפיות. היישובים הלא-יהודיים מצויים בעיקר באזורי שוליים של המדינה: בצפון הארץ ובגבול השרון והשומרון. כתוצאה מכך, הם מתזקקים באזורי השוליים את האפיון של אוכלוסיה בעלת אחוזים נמוכים של קשישים.

גם האחוזים הנמוכים של קשישים בקרב

יוצאי אסיה ואפריקה לעומת יוצאי אירופה ואמריקה, הבדל שאף הוא קשור בשיעורים דמוגרפיים דיפרנציאליים, מחזקים באזורי השוליים את הרכב הגילים הצעיר יותר מזה שבאזורי מרכז הארץ. יוצאי אסיה ואפריקה, בשל נסיבות ההתיישבות היהודית בארץ, ממלאים את שורות האוכלוסיה בערים הח"דשות ובמושבי העולים שהוקמו באזורי הי"שוליים בשנות החמישים. לעומת זאת, יוצאי אירופה ואמריקה נוטים להתרכז באזורים הוותיקים של מרכז הארץ. ואכן, אזורים אלה והיישובים שבהם הם בעלי אחוז גבוה יחסית של קשישים.

בסך הכל, כאשר אנו בוחנים את תפוסת הקשישים מתגלה דפוס קונצנטרי או מעגלי. במרכז הארץ, בין חיפה לתל-אביב, מצוי רצף של אזורים גבוהים של קשישים. אחוזי זים אלה יורדים והולכים כלפי שולי המדינה. דפוס זה תואם את הדפוס הגיאוגרפי המ"אפיין את מידת העיור והפיתוח. יישובים עירוניים ותיקים, גדולים ומפותחים מציינים את מרכז הארץ ובהם אנו מוצאים את הרי"כז המוחלט והיחסי של הקשישים. בתוך הרצף "הזקן" של מרכז הארץ, מתבלטות במיוחד שתי הערים הגדולות, תל-אביב וחיפה, בממדי האוכלוסיה הקשישה.

הדפוס הגיאוגרפי המעגלי של תפוסת הקשישים חוזר על עצמו בכל אחת משתי הק"בוצות העיקריות של ערים יהודיות: ותיקות וחדשות. הערים החדשות, השוכנות בקרבת אזורי המטרופולין או בתוכם, מצטיינות ב"אחוז גבוה יותר של קשישים בהשוואה ל"ערים החדשות בשולי המדינה. וכך הוא הי

דבר, באופן כללי, גם בקרב הערים הוותיקות. דגם גיאוגרפי מעגלי מאפיין גם את אזורי המטרופולין עצמם. בגלעינו של איזור המט"רופולין רב חלקם של הקשישים, ואילו ביי"שובי השוליים, במיוחד בפרברים החדשים, אחוז הקשישים נמוך. כאשר מחברים את הדגם המטרופוליני עם הדגם הארצי הכללי ניתן להצביע על דגם מעגלי גלי, שבו נמצא התרכזות קשישים בגלעין המטרופולין וב"ערים הסמוכות למטרופולין שאינן מהוות חלק ממנו.

ראוי לחזור ולהדגיש, כי המגמה של הקשישים להתרכז במרכז הארץ, ובמיוחד בערים הגדולות שבגלעין המטרופולין, יש בה משמעות מבחינת המדיניות של פיזור האוכ"לוסין ועידוד אזורי השוליים. מדיניות חב"רתית שעניינה תמיכה באוכלוסיה הקשישה, אם בצורה של העברות ישירות או בצורה של השקעות בשירותים לקשישים, עשויה לעמוד בסתירה למדיניות המעדיפה את אזורי השוליים, וזאת בגלל הדפוסים הגיאוגרפיים המאפיינים את הקשישים. פרובלמטיקה זו מלווה גם סוגים אחרים של מדיניות חברתית שלאוכלוסיית היעד שלה יש דפוסים גיאוגרפיים שאינם חופפים את הדגם הגיאוגרפי של מדיניות פיזור האוכלוסיה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בפרויקט שיקום שכונות המ"צוקה. אי לכך, נראה כי בתחום המדיניות החברתית העוסקת בקשישים מן הראוי לשקול הענקת מימד גיאוגרפי דיפרנציאלי, אם מ"עוניינים לשמור על מטרות המדיניות של פיזור האוכלוסיה וחיזוק אזורי פיתוח בשולי המדינה.

הקשר בין גיל, פעילות חברתית, פעילות משמעותית ושביעות רצון מהחיים

מאת נעמי באום, ד"ר ש' קרביץ וד"ר ש' כץ *

זה תומך בתאוריות הפעילות החברתית. תאוריית ההינתקות (קמינגס והנרי 1961; רוס 1968) מסבירה את שינוי ההתנהגות של האדם הזקן כחלק מתהליך ההדדי המתרחש בין היחיד לחברה. שניהם (הזקן והחברה) מכינים את עצמם מראש להינתקות סופית, דהיינו למוות. לפי תיאוריית ההינתקות, את הדרך האידיאלית להזדקן מאפיין אותו זקן הפורש מהחברה מבחינה רגשית וחברתית בלי לפגוע בסיפוקו ושביעות הרצון שלו. הפרישה מהעבודה היא רק חלק מהתהליך הטבעי הזה ואינה מחייבת ירידה בשביעות הרצון הכללית מהחיים.

סטרייב ושניידר (1971), בתהיחסם למחקר של אוניברסיטת קורנל על הפרישה מעבודה, הגיעו למסקנה, כי בניגוד לציפיות הנובעות מתיאוריות הפעילות החברתית אין לפרישה השפעות שליליות רחבות, אין ירידה תלולה בהרגשת התועלת או בסיפוק מהחיים לאחר הפרישה. יש לציין, כי במחקר זה פרישה משמעותה לא רק צמצום בפעילות תעסוקתית אלא גם ירידה בכמות המגע החברתי וברמת הפעילות החברתית. תוצאות אלה תומכות בתיאוריות ההינתקות. כפי שמנבאת תיאוריה זו, אנשים מסתגלים ונשארים שבעי רצון גם אחרי הפחתה בסטטוס ובפעילות חברתית. לתוצאות דומות הגיע גם מדוקס (1968), שמצא שכאשר אדם מקיים רמת

מבוא

עם התפתחותו והתבססותו של הטיפול הר-פואי המודרני, שהצליח להביא לתוחלת חיים ארוכה יותר, החלו מחקרים ותיאוריות סוציו-לוגיות ופסיכולוגיות להיות מעורבים בהבנת תהליך ההסתגלות בגיל המבוגר. במיוחד התמקד מחקר זה בנושא של הפחתת הפעילות החברתית והשלכותיה. על מנת להגדיר מושגים ולהבין תהליך זה פותחו שתי פרספקטיבות עיקריות: תיאוריות ההינתקות ותיאוריות הפעילות החברתית.

תאוריית הפעילות החברתית רואה בפרישה מעבודה איבוד סטטוס והגבלה של הפעילות החברתית. כתוצאה מכך, אדם הפורש מעבודה חייב לחפש לעצמו סיפוק חדש ותפקיד אחר שייתן לו משמעות וסטטוס, וזאת כדי שיגיע לשביעות רצון מחייו. אם האדם הזקן לא יצליח במציאת תפקיד וסטטוס חדשים, תעלה אי שביעות הרצון מחייו (הוינגהרסט, גיור-גרטן, טובין 1968). הוינגהרסט וחבריו (1968) מצאו, כי לאחר גיל 60 יורדת רמת ההתעסקות בפעילויות שונות. רוסאו (1967), בסיכום מחקר גדול שערך, הראה בין יתר הממצאים, כי דירוג רמת המוראל (שהוא שם אחר לציון שביעות רצון מהחיים) יורד כאשר יש עלייה בכמות התפקידים שהופסקו. ממצא

* המחלקה לפסיכולוגיה, אוניברסיטת בריאילן.

פעילות גבוהה בשנותיו הראשונות הוא נוטה להמשיך ברמה גבוהה יחסית בגיל הזקנה, ואם היתה רמת הפעילות שלו נמוכה היא גם תשאר נמוכה. מדוקס מצא עוד, כי 79% מהאנשים שהצטיינו ברמת פעילות גבוהה השיגו רמה גבוהה של סיפוק מהחיים.

לכל אחת מהתיאוריות יש השלכות מעשיות שונות. תיאוריית הפעילות החברתית מחייבת ניסיונות ליצור פעילות משמעותית למבוגרים על מנת לפצות אותם על צמצום בסטטוס ובפעילות חברתית, הנובע מפרישה מעבודה. תיאוריית ההינתקות תומכת במאמצים להכין את האדם לשינויים הטבעיים הנובעים מתהליך ההינתקות. למעשה, תיאוריית הפעילות החברתית תעודד שימוש בסוגי פעילות משמעותיים על מנת למלא את הזמן הפנוי שנוצר כתוצאה מהפרישה מעבודה. פעילויות משמעותיות אלה תשמשנה כתחליף לסטטוס ולהערכה הקודמים שסיפקו עיסוקו ופעילותו החברתית של האדם. המצדדים בתיאוריות ההינתקות, לעומת זאת, לא יראו צורך בהתערבות על-ידי פעילות כלשהיא.

משתי תיאוריות אלה אפשר להסיק שתי קבוצות שונות של השערות המתייחסות להשפעות הגיל, הפעילות החברתית והפעילות המשמעותית על הפקת סיפוק מהחיים. ההשערות שלהלן תהיינה עקביות עם תיאוריות הפעילות החברתית:

1. אנשים זקנים יעסקו פחות בפעילות חברתית משמעותית בהשוואה לאנשים צעירים.
2. אנשים זקנים יפיקו פחות סיפוק מהחיים בהשוואה לאנשים צעירים.
3. יהיה קשר חיובי בין מידת הפעילות החברתית ומידת הסיפוק מהחיים לאורך השנים.
4. אנשים זקנים שיעסקו בפעילות חברתית משמעותית יפיקו יותר סיפוק מהחיים מאנשים זקנים שיעסקו בפעילות חברתית לא משמעותית.

בעוד שהראשונה מארבע ההשערות שהובאו יכולה להיות עקבית גם עם תיאוריית ההינתקות, הרי שתיאוריית ההינתקות תהיה יותר עקבית עם ההשערות האלטרנטיביות האלה:

1. אנשים זקנים לא יפיקו פחות סיפוק מהחיים מאשר אנשים צעירים.
2. יהיה מתאם חיובי בין מידת הפעילות החברתית ובין מידת הסיפוק מהחיים לגבי אנשים צעירים, אך לא לגבי אנשים זקנים.
3. אנשים זקנים שיעסקו בפעילות חברתית משמעותית לא יפיקו יותר סיפוק מהחיים מאנשים זקנים שיעסקו בפעילות חברתית לא משמעותית.

השיטה

נבדקי המחקר היו 38 אנשים זקנים בגיל 65 ומעלה ו-19 אנשים בגיל הביניים עד גיל 65, עם ממוצע גיל 41.2 וסטיות תקן 7.7. הנבדקים הזקנים חולקו לשתי קבוצות שוות. בקבוצה אחת היו אנשים שהשתתפו בחוג לביקורי חולים בבתי חולים (N=19). הגיל הממוצע של קבוצה זו היה 70.2 וסטיות תקן 5.2. חברי הקבוצה השנייה עסקו במלאכת יד (N=19). הגיל הממוצע של קבוצה זו היה 67.3 וסטיות תקן 5.9. שתי קבוצות אלה נבחרו מבין קבוצות קיימות במועדון זקנים בתל-אביב. למועדון זה מגיעה אוכלוסייה הגרה בסביבה, והיא הומוגנית מבחינת הרקע הסוציו-כלכלי וארץ המוצא.

קבוצת הזקנים הראשונה (שביקרה חולים) נפגשה אחת לשבוע לקבלת מידע, החלפת דעות ולדיון בבעיות הנובעות מביקורי חולים. חברי הקבוצה ביקרו במשך השבוע חולים, דיברו עמם ועזרו להם במילוי תפקידים קלים. קבוצה זו הוגדרה כקבוצה שהשתתפה בפעילויות חברתיות משמעותיות. ביקור חולים נחשב כפעילות משמעותית בגלל החשיבות

החברתית של הפעילות, דהיינו עזרה לזולת. פעולה זו גם דרשה מהמשתתפים לערוך היי-כרות עם אנשים חדשים ונכונות להתייחס לסבל ולבעיות הזולת.

קבוצת הזקנים השנייה בילתה את זמנה בפעילויות שונות בתחום האמנות ומלאכת יד. קבוצה זו הוגדרה כקבוצה שהשתתפה בפעילות פחות משמעותית. פעילות זו מצומצמת בהשלכותיה ובדרישותיה.

קבוצת גיל הביניים הורכבה ממדגם אקראי של אנשים הגרים בשכונה שבה ממוקם המועדון של חברי הקבוצות הקודמות. לשם כך נבחרו דירות באופן אקראי והאנשים שהיו באותו זמן בבית נכללו במדגם. בכל שלוש הקבוצות היו 2-3 גברים ושאר המשתתפים היו נשים. כל חברי הקבוצות היו ממוצא אירופי. קבוצות גיל הזקנה רואיינו במועדון ומילאו שאלונים וקבוצות גיל הביניים רואיינו בבתיהם וגם הם מילאו שאלונים.

השאלון שניתן לנבדקים היה מורכב משני חלקים. החלק הראשון הכיל אינדקס סיפוק מהחיים (נויגרטן, הוינגהרסט וטובין 1961), שהורכב מ-15 משפטים שלגביהם הנבדק צריך לציין האם הוא מסכים, או אינו מסכים להם, או שאין לו דעה בנושא. לכלי זה (השאלון) נמצאה מהימנות של 0.60 ותקיפות של 0.55. החלק השני, שהיה מדד לפעילות חברתית, נלקח מסולם הסטטוס והצרכים השיקומיים (קרביץ 1973) והיה מורכב מ-10 שאלות, שלכל אחת מהן כמה תשובות

אפשריות. השאלות התייחסו לנושאים כמו ביקור חברים, פעילויות חברתיות ושביעות רצון כללית מפעילויות אלה. במחקר הנוכחי נעשתה בדיקת המהימנות בשיטת Split Half ונמצא מקדם מהימנות 0.79. כדי לחקור השפעות אפשריות אחרות של המשתתפים נבדקו שאלות בנוגע לבריאות, סידור המגורים, עבודה והזדהות עם הגיל.

תוצאות

תיאוריית הפעילות טוענת, כי בגיל הזקנה קיימת ירידה בפעילות החברתית וכתוצאה מכך ירידה בהרגשת הסיפוק מהחיים. תיאוריית ההינתקות טוענת, כי תהיה אמנם ירידה בפעילות החברתית, אך ירידה זאת תשפיע רק מעט על הרגשת סיפוק מהחיים. כדי לבחון טענות אלה געשה ניתוח שונות על ציוני הפעילות החברתית ועל ציוני סיפוק מהחיים של שלוש הקבוצות: קבוצת גיל הביניים ושתי קבוצות גיל הזקנה. הסיכום הסטטיסטי הרלוונטי מופיע בטבלאות 1 ו-2. כפי שניתן לראות, שני ערכי ה-F משמעותיים ברמה 0.05. תוצאות אלה עולות בקנה אחד עם ההשערה של תיאוריית הפעילות, האומרת שכאשר האדם מודקן פעילותו החברתית מצטמצמת וכתוצאה מכך פוחת גם הסיפוק מהחיים.

טבלה 1

סיכום הסטטיסטיקה הרלוונטית של ניתוח השונות על המשתנה פעילות חברתית

מקור השונות	סיכום ריבועים	דרגות חופש	ממוצע ריבועים	F	p
בין קבוצות	196.87	2	98.43	6.54	0.05
בתוך קבוצות	812.38	54	15.04		
סה"כ	1009.25	56			

ט ב ל ה 2

סיכום הפטיומטיקה הרלוונטית של ניתוח השונויות על המשתנה שביעיות רצון מהחיים

מקור השונויות	סיכום ריבועים	דרגות חופש	ממוצע ריבועים	F	P
בין קבוצות	126.36	2	63.18	12.10	0.05
בתוך קבוצות	281.89	54	5.122		
סה"כ	408.25	56			

מהחיים. תוצאות אלה ניתן לראות בטבלה מס' 3, המציגה ממוצעים וסטיות תקן לגבי פעילות חברתית וסיפוק מהחיים. להבנה נוספת של הקשרים בין סיפוק מהחיים לפעילות חברתית בוצעה קורלצית פירסון לשני המשתנים לכל הנבדקים ולכל שלושת הקבוצות. מקדמי הקורלציה הם כדל-קמן: $r=0.40$ לקבוצת גיל הביניים, $r=0.62$ לקבוצת גיל הזקנה הראשונה (1), $r=0.10$ לקבוצת גיל הזקנה השנייה (2). רק מקדם הקורלציה של קבוצת גיל הזקנה 2 לא יצא משמעותי ברמה 0.05. להבהרה נוספת של הקשר בין סיפוק מהחיים ופעילות חברתית ובין פעילות משמעותית, חושבה קורלצית פירסון לקבוצות גיל הזקנה 1 ו-2. קבוצת הקורלציה הראשונה היחה בין פעילות חברתית רתית וסטטוס בריאותי ובין פעילות חברתית

כדי לאשר את תיאוריית הפעילות החברתית הוצעו השערות ספציפיות יותר. אחת מההשערות האלה טוענת, שקבוצה הקשורה בפעילות משמעותית תהיה בעלת סיפוק גבוה יותר מקבוצה שאינה קשורה לפעילות כזו. לכן ניתן היה לצפות, שקבוצת גיל הזקנה המבקרת חולים תקבל ציון גבוה יותר בסיפוק מהחיים בהשוואה לקבוצת גיל הזקנה השנייה. לבדיקת השערה זו בוצע מבחן Ex Post Facto t (ראניין והבר 1969). התוצאות הראו, שההבדל היחיד בין הקבוצות שיש לו משמעות עבור סיפוק מהחיים ופעילות חברתית הוא בין גיל הביניים לשתי קבוצות גיל הזקנה, בעוד שההבדל בין שתי קבוצות גיל הזקנה לא היה משמעותי. תוצאה זו תומכת במסקנה שהמשמעות של פעילות בשעות הפנאי אינה משפיעה על רמת הסיפוק

ט ב ל ה 3

ממוצע וסטיות תקן של המשתנים פעילות חברתית ושביעות רצון מהחיים לגיל הביניים ולשתי קבוצות הגיל המבוגר (קבוצות 1-2)

הקבוצה	פעילות חברתית		שביעות רצון מהחיים	
	S.D	X	S.D	X
גיל ביניים	3.2	29.8	1.9	10.3
גיל מבוגר 1	4.6	25.9	2.4	7.3
גיל מבוגר 2	4.5	25.6	2.3	6.8

והזדהות עם הגיל. קבוצת הקורלציה השנייה היתה בין סיפוק מהחיים וסטטוס בריאותי ובין סיפוק מהחיים והזדהות עם הגיל. הזדהות עם הגיל הוגדרה כתפיסת הנבדק את קבוצת הגיל שאליה השתייך. משתנה זה דורג כך, שציון גבוה מצביע על תפיסה של השתייכות לקבוצת גיל מבוגרת יותר.

הקורלציה המשמעותית היחידה היתה בין סיפוק מהחיים עם הגיל לגבי קבוצת הגיל המבוגר השנייה ($r = .60$). קורלציה חיובית זו בין סיפוק מהחיים להזדהות עם הגיל מצביעה על כך, שככל שהאדם רואה את עצמו מבוגר יותר, כן גמסר על סיפוק רב יותר מהחיים.

דיון

ממצאי מחקר זה אינם עולים בקנה אחד עם אף אחת משתי התיאוריות של הסתגלות בתקופת הזקנה. חלק מהממצאים תומך בתיאוריה של פעילות חברתית וחלק בתיאוריה של הינתקות. מידת הפעילות החברתית ושיעור הביעות הרצון מהחיים של שתי קבוצות הזקנים היו נמוכות באופן משמעותי ממידת הפעילות החברתית ושיעור הרצון מהחיים של קבוצת גיל הביניים. ממצא זה תומך בתיאוריה של פעילות חברתית, הטוענת שאנשים מזדקנים פחות שבעי רצון מהחיים, מכיוון שרמת הפעילות החברתית שלהם יורדת. לא נמצאו כל הבדלים משמעותיים בין שתי קבוצות גיל הזקנה בקשר לפעילות חברתית או שביעות רצון מהחיים. מאחר שאחת מהשלכות של תיאוריית הפעילות החברתית היתה, שפעילות חברתית משמעותית תתרום לשביעות רצון מהחיים, התוצאות האלה אינן מחזקות את התיאוריה הזו.

השלכה נוספת של תיאוריית הפעילות החברתית היא, שיהיה מתאם חיובי בין פעילות חברתית ובין שביעות רצון מהחיים לאורך כל קבוצת גיל. טענה זו אושרה רק באופן

חלקי. קשר זה נמצא לגבי כל המדגם ולגבי קבוצת גיל הביניים לחוד ולגבי קבוצת גיל הזקנה אשר עסקה בפעילות חברתית לחוד. אך לא נמצאה משמעות לגבי קבוצת גיל הזקנה שעסקה רק במלאכת יד. תוצאות מתקשרות זה תומכות במסקנותיהם של הוינגהרסט וחבריו (1968), לפיהם שום גישה כללית להסתגלות בתקופת הזקנה אינה מסבירה ירידה בשביעות רצון מהחיים, המאפיינת לעתים קרובות את גיל הזקנה.

גודל המדגמים וחוסר אינפורמציה לגבי רמת הפעילות החברתית ושיעור רצון מהחיים של קבוצות הזקנים לפני שהתחילו להשתתף בשני החוגים מגבילים את המסקנות של המחקר הנוכחי. ייתכן שהתבדלים הם פונקציה של הממדים הקטנים של המדגם.

למרות שמחקר זה לא אישר אף אחת משתי התיאוריות המנסות להסביר הסתגלות בגיל הזקנה, הוא מציע גישה הכוללת עקרונות משתי התיאוריות. ואלה ההנחות הנובעות מגישה זו:

1. בדרך כלל קיים מתאם חיובי בין שביעות רצון מהחיים ובין פעילות חברתית.
2. ירידה בפעילות חברתית, וכתוצאה מכך ירידה בשביעות רצון מהחיים, מאפיינת בדרך כלל אנשים זקנים.
3. אנשים זקנים מתמודדים בצורות שונות עם הירידה בשביעות רצון מהחיים. ייתכן שהשינוי תלוי במוטיבציה הקודמת שלהם. אנשים זקנים אשר העריכו פעילות חברתית ימשיכו לחפש תחליפים משמעותיים לפעילויות חברתיות שבהן אינם יכולים להמשיך, בעוד שאנשים זקנים אשר לא העריכו פעילות חברתית ינסו להיאבק עם גיל הזקנה בדרך של הסתגלות והתאמת הזהות האישית שלהם לכיוון של קבלת תהליך ההזדקנות הבלתי נמנע.
4. שום שיטה של התמודדות כשלעצמה אינה מבטיחה למי שיאמץ גישה זו עלייה בסיפוק מהחיים.

ניסיון להבין, לשפר ולשמור על שביעות רצון
מהחיים של אנשים בגיל הזקנה, הבדלים אינ-
דיווידואליים במוטיבציה ואת המשתנים המס-
בירים הבדלים אלה.

הנחות אלה אמנם עולות בקנה אחד עם מ-
צאי המחקר, אך מכיוון שהן לא שוערו, דרוש
מחקר נוסף כדי לתת להן תוקף. אם יתאמתו
הנחות אלה, יהיה צורך לקחת בחשבון, בכל

ביבליוגרפיה

- Cummings, B. & Henry, J., *Growing Old*, New York, Basic Books, 1961.
- Havingurst, R., Neugarten, B. & Tobin, S., "Disengagement and Patterns of Aging", in :
B. Neugarten (ed.), *Middle Age and Aging*, Chicago, Ill., University of Chicago Press,
1968.
- Kravetz, S., "Rehabilitation, Need and Status : Substance, Structure and Process, (Unpublished
doctoral dissertation, University of Wisconsin, 1973).
- Maddox, G., "Persistence in Life Style", in : B. Neugarten (ed.), *Middle Age and Aging*,
Chicago, Ill., University of Chicago Press, 1968.
- Neugarten, B., Havingurst, R. & Tobin, S., "Measurement of Life Satisfación", *Journal
of Gerontology*, 16 (1961), 134—143.
- Rose, A., "A Current Theoretical Issue in Social Gerontology", in : B. Neugarten (ed.),
Middle Age and Aging, Chicago, Ill., Chicago University Press, 1968.
- Rosow, I., *Social Integration of the Aged*, New York, The Free Press, 1967.
- Runyan, R. & Haber, A., *Fundamentals in Behavioral Statistics*, Reading, Mass., Addison-
Wesley Press, 1969.
- Streib, G. & Schneider, C., *Retirement in American Society*, Ithaca, New York, Cornell
University Press, 1971.

עמדות תושבי שכונות בירושלים כלפי בריאות הנפש ותרומתן לתכנון של פרויקט בריאות נפש קהילתי

מאת נעמי פינטון *

ישיר של תקוות, ציפיות והבנה מצד האוכי-
לוסיה עשוי למלא תפקיד חיוני עוד בשלב
התכנון של שירותים שבסיסם בקהילה.

במקום שבו הדברים הללו אינם קיימים, תוב-
חן מזה זמן-מה בפער הקיים בין גותני ה-
שירות ובין מקבליה, וכן בהשפעתו השלילית
של פער זה על כושרו של השירות לתפקד
ביעילות. ועידת ג'נבה לענייני הגירה ברי-
אות הנפש ובריאות הקהילה, הכירה בשנת
1966 בצורך לגשר על הפער הזה בין גותני
השירות ובין מקבליה. המלצות הוועידה כללו
תכניות חינוך ציבוריות וסקרים אפידמי-
ולוגיים, אולם מאידך גיסא לא הוזכרו כלל
סקרים שנועדו לבחון את עמדות הציבור
כלפי מחלת הנפש וחולה הנפש למטרות
שילובן בעיצוב השירותים. אמנם
נערכו מחקרים, אך רובם כוונו לבחינת הע-
מדות הרווחות בציבור בשאלת בריאות הנפש
באורח כללי (רבקין 1979). מחקרים אחדים,
ממוקדים יותר, מציבים לעצמם תחומי עמדות
מסוימים, כגון: שיעור הדחייה החברתית של
חולי-נפש (קמניג וקמינג 1957), ביטויים
שונים של דחייה (פרינה והולנד 1966), ואי-
נכונותם של מעסיקים להעסיק חולי-נפש
לשעבר (אולשנסקי 1959).

מחקרים ממושכים יותר ניסו לערוך מעקב
תקופתי (קרוצ'טי ואחרים 1972), ומחקרים

א. רקע

במרוצת עשרים השנים האחרונות חלו שי-
נויים מפליגים בגישתם של הגורמים המ-
טפלים בבריאות הנפש, הן כלפי האוכלוסיה
הבריאה, והן כלפי זו הלוקה בבריאותה (קוון
ואחרים 1967; איסקו ושפילברגר 1970;
רפפורט 1977). גיתן להיווכח בתהליך הת-
קרבותם של המוסדות לבריאות הנפש לאוכי-
לוסיות היעד שלהם — אפילו עד כדי הוצאת
אנשי צוות מקצועיים מתוך סביבתם הרש-
מית, כדי שיוכלו לפעול ישירות בתוך מרחב
המחיה האקולוגי של אוכלוסיית החולים.
בו בזמן הביא המגע ההדוק עם האוכלוסיה
לאימוץ גישה של מניעה ראשונית, ההוספת
להיות מגמה גוברת והולכת למען התערבות
מוקדמת במישור האישי והקהילתי, וזאת,
על מנת למנוע התפתחותן של מחלות-נפש
(קסלן 1964; דור 1977).

נראה, שתהליך ההינתקות מן המודל הרפואי
המסורתי של תוכן השירות ומתן השירות
אינו מלווה בליברליזציה מקבילה בדרכי תכ-
נון (גרינבלט 1978). אוכלוסיית היעד הטי-
פוסית אינה משתתפת בעיצובו של השירות,
ומעבר לתפקידה כלקוח אינה זוכה אלא בהת-
חשבות עקיפה. מחקר זה גורס, כי ביטוי

* האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי.

השוואתיים ערכו השוואת הבדלים תת-אוכי-לוסייתיים (לומברוזו ואחרים 1976). כפי שנמצא, השחנו העמדות גם בהתאם למקור הסיוע (פיליפס 1964). מאלף במיוחד לגבי מחקר זה הוא הממצא, שכאשר בקשת הסיוע מופנית לפסיכיאטר או לפסיכולוג בבית חולים או במרפאה לבריאות הנפש, הדחייה התבררתית, לדברי הפונה, חזקה יותר מזו הבאה לידי ביטוי כאשר הוא פונה לאדם שנוטים לזהותו פחות עם מחלת-נפש, כגון פסיכולוג של בית-ספר.

בדרך כלל נחקרים מקבלי-השירות במונחי תגובתם בתחום נסיבות השירות הנתונות. בקטגוריה זו נכללים הסקרים המתמקדים בשירות, הנערכים במטרה לאמוד את מידת שביעות הרצון של מקבלי השירות (ויינש-טיין 1979; גורין ואחרים 1960). יתרה מזו, מחקרים מסוג זה מבוססים יותר על הערכת מומחים מאשר על דיווחים עצמיים (קליין 1970). כך נחקרים מקבלי השירות במונחים של סגנון הפנייה לעזרה ומניעתם (גורין ואחרים 1960), ולא לגבי השקפתם באשר לסוג השירות שהיו מעדיפים. צוינו מאפייני פסיכולוגיית הקהילה (מילר 1960), תוך עקיפת הצורך בשילובן של עמדות המקבלים בתכנון השירות. אחרים (פולי 1975; גרינבלט 1978) מתארים נסיבות, שבהן לא זיהה סגל המרכזים לבריאות הנפש צרכים בולטים לעין, כיוון שאמות המידה של השירות היו בלעדיות לאנשי מקצוע.

מכל מקום, ידוע לעוסקים בעבודה המעשית, כי העמדות הקהילתיות מהוות גורם נכבד בהחלטה, האם להסתייע בשירות במקרה ה-צורך. מנקודת ההשקפה של הקהילה, מוכרת בקרב הציבור הנטייה להימנע מן ההזדקקות לשירותים הפסיכיאטריים הקיימים. נטייה זו, שהיא תופעה ידועה למדי במרפאות-חוץ מקומיות, ניתן לייחס, לרוב, לסטיגמה החברתית המתלווה לאלה שהופנו לטיפול פסיכיאטרי, ובחלק מן המקרים גם לקשיים הכרוכים בהליכים המינהליים המייגעים, אותם יש לעבור (פנצטה 1975).

השלב הבא בתכנון שירותי קהילה הוא הדגשת החשיבות הנעוצה בהערכת האוכלוסייה את צרכיה היא ובעמדותיה כלפי השירותים שניתנו לה (ברטון 1978). למרות המודעות לחשיבותן של עמדות האוכלוסייה, טרם השיגו כלול לכלול אותן בתכנון השירותים, ומצויים תיאורים של פרויקטים קהילתיים גדולים, שבהם נעדר גורם זה (גורין ואחרים 1960; סרול ואחרים 1962).

המחקר המתואר להלן הוא ניסיון לספק שלב זה, ולכלול בתכנון השירותים עמדות קהילתיות. ההתחשבות הן בפרספקטיבות המקצועיות המתרחבות והן בצורכי החולה הן בילה לגיבוש הצעה להקים שירות בריאות נפש קהילתי כוללני, האמור לכלול את המרכיבים האלה, כאשר מחקר זה מהווה בו את סעיף 4:

1. מתן יעוץ מידי וטיפול בבעיות יום-יומיות, שאינן מוגדרות בתכנון במונחים של הפרעה נפשית.
2. מניעת הפרעה נפשית חשודה באמצעות זיהוי והתערבות מוקדמים ככל האפשר.
3. קידום המודעות לשאלות בריאות הנפש בקהילה.
4. בדיקת המידע, העמדות וההתנהגות של אוכלוסיית-היעד לגבי שאלות בריאות הנפש הקהילתית, והכללת המידע בפרויקט המתוכנן.

ב. יעדים

למחקר זה נקבעו שלושה יעדים:

א. תיאור האוכלוסייה שבשבילן תוצע היתכנית הניסיונית למניעה ראשונית, במונחים של משתנים הקשורים בבריאות הנפש והם:

- הגדרתם את בריאות הנפש ואת חולה הנפש.
- מידת המידע שברשותם.

- הבנתם לגבי השימוש הנכון בשיירות.
- עמדותיהם כלפי משתמשים אחרים.
- הנכונות האישית להסתייע בשירותי בריאות הנפש.

ב. זיהוי מאפיינים והבדלים בקרב הקהילה, כדי לקבוע את כיוונה וטיבה של התשומה הפסיכולוגית, שתתרום יותר מכל לבריאות הנפש בקהילה האמורה.

ג. ניסוח המלצות לאנשי מינהל בריאות הנפש באשר לתפקידיו האפשריים של הפסיכולוג בתכניות יוזמות פעילות, במונחים של צורכי האזרח ועמדותיו.

ג. השיטה

הסקר בוצע בשלוש שכונות בירושלים (שמואל הנביא, רוממה וקרית מנחם), אשר נבחרו לשירות הניסיוני הקהילתי לבריאות הנפש. שכונות אלה מאוכלסות בצפיפות ודייריהן מעוטי הכנסה: באופן מקרי רואינו מבקרים בוגרים (בני 16 ומעלה) בכל אחד משלושת המרכזים הקהילתיים השכונתיים. הבחירה נפלה על מרכזים קהילתיים מאחר שהם מהווים מוקד פעילות לכל חלקי הקהילה, ועל כן מתאימים לשירות הניסיוני. נעשה שימוש בשאלון שכלל 141 פריטים, בעיקר שאלות סגורות. לאחר ניסוי שדה בוצעו 233 ראיונות על-ידי מראיינים שתורגלו לכך בחודשים מארס ואפריל 1978.

ד. ממצאים

בסרק זה יוצג תחילה תיאור דמוגרפי של המדגם. לאחר מכן יצוינו עמדות הנבדקים במדגם לבריאות הנפש באופן כללי, ובחלק השלישי יזוהו תת-המדגמים הניתנים להבחנה מבחינת תגובתם השונה לנושאי בריאות הנפש.

1. תיאור המדגם
מדגמי שלושת המרכזים הקהילתיים שנבדקו נמצאו דומים באופן כללי וניתנים להתייחס סות כמדגם אחד. מבחינה דמוגרפית נמצאו הבדלים ב-3 מתוך 16 נקודות, אולם אלה לא היו משמעותיים דים עד כדי גרימת הבדלי עמדות בין הקבוצות.

כלל אוכלוסיית המרכזים הקהילתיים שרואי יינה מנתה כשני שלישים נשים וכשליש גברים, כשני שלישים נשואים וכשליש לא-נשואים, כאשר מרבית הלא-נשואים הם רווקים. הגיל הממוצע בעת הראיון היה 29, עם פיזור רחב מ-16 עד 68 שנים. מבין ההורים היו כמחציתם הורים לילד אחד או שניים, ואילו ליתר היו עד 9 ילדים. אם להתחשב בגיל הממוצע הנמוך, ברור שמדובר באוכלוסייה של משפחות מרובות-ילדים.

תנאי הדיור משנים אך במעט. למעלה ממחצית האוכלוסייה התגוררה בדירות בנות שלושה חדרים, השאר בדירות בנות שני חדרים; רק 10% התגוררו בדירות בנות למעלה מ-3 חדרים. הצפיפות הממוצעת הסתכמה ב-1.7 נפשות לחדר.

מחצית מכלל האוכלוסייה היו ילידי הארץ. מתוך המחצית השנייה היו בערך 50% עולים ממצפון-אפריקה כ-25% עולים ממדינות אחרות באפריקה ובאסיה. היתר עלו ממדינות שונות במזרח ובמערב של אירופה.

כמעט כל האוכלוסייה זכתה לחינוך כלשהו, אולם 9% לא השלימו את החינוך היסודי. 25% חדלו ללמוד עם סיום בית-הספר היסודי. הרוב המשיכו בלימודיהם בבית-הספר תיכון, בלימודים אקדמיים או בבית-ספר מקצועי, וחמישית מתוכם זכו בחינוך על-תיכוני כלשהו.

קבוצת המקצוע הגדולה ביותר התרכזה בשיירות או במקצועות הפקידות; אחריה באים בעלי המקצועות האקדמיים, המדעיים והטכניים; הקבוצה הקטנה ביותר היתה קבוצת הפועלים, אך גם זו היוותה קבוצה בולטת והגיעה ל-16% מן האוכלוסייה. מחצית מכלל הנשים נכללות בניתוח זה, שכן המחצית ה-

שנייה כוללת עקרות בית בלבד. מלבד עקרות הבית, 10% מן האוכלוסיה לא היו מועסקים בעבודה כלשהי בעת הראיון; 35% עבדו במשרה מלאה, ו-22% הנותרים עבדו במשרה חלקית.

לרשות המשפחה הממוצעת עמדה הכנסה של 4,500 ל"י בקירוב, אך הפיזור היה רחב (ההכנסה הגלמית הלאומית הממוצעת למשפחה, כאשר אב-המשפחה הוא עובד עירוני שכיר, הסתכמה באותה תקופה — מארס 1978 — ב-10,160 ל"י)¹.

המשפחה

2. עמדות כלפי בריאות הנפש

נראה, שגישה חברתית אחראית מוצאת את ביטויה בעובדה ש-90% מכלל המשיבים הסכימו לדעה, כי ראוי שהציבור יידע ויפעל יותר למען חולה-הנפש, ושמן הראוי שהשיירות יושפרו.

בקרב המשיבים לא רווחה בהירות יתרה באשר לגורמי מחלת הנפש. קצת יותר מ-ליש סברו כי ראשיתה בילדות, אף-על-פי שנמצאה מודעות ברורה לאפשרות ההזקקת קות לשירותי בריאות הנפש בשלב מאוחר יותר בחיים. למעלה מ-70% סברו כי מרבית האנשים עלולים להזדקק לסעד נפשי בתקופה זו או אחרת בחייהם, ולדעתם גם אלה הבריאים בדרך כלל אינם חורגים מגדר אפשרות זו. מתונה בהתאם היתה תדמיתם של מקבלי הטיפול הנפשי. מיעוט קטן ראה במקבלי הטיפול טיפשים מעיקרם (13%) או תוקפנים (29%).

למעלה מ-60% הסכימו, כי מרבית האנשים המצויים בתהליך טיפול נפשי כשרים למילוי תפקיד או לקבלת החלטות כאחד האדם, בעוד שהרוב מבין הנותרים גילה חוסר ודאות בכך, וכ-10% ראו בהם אנשים הכשרים אך מעט למילוי תפקידים ולקבלת החלטות.

לצדן של עמדות סובלניות ואפילו מתקדמות

בכללן כלפי השירותים וחולה הנפש מצויה עמדה נוקשה יותר באשר למגע האישי הישיר. עמדה זו באה לידי ביטוי בדעה, כי השירותים תים — אשר כ-90% מכלל המשיבים תומכים בהם — צריכים להימצא בריחוק מן החלק הבריא באוכלוסיה. לדעה זו שותפים 40% מן המשיבים. למעלה ממחצית המרואיינים סברו כי נקל לזהות את חולי הנפש. כשליש סברו, כי מי שאינו איש מקצוע אין באפשרותו ליצור מגע עמם, ולמעלה משליש הניחו, כי לא יעלה בידם להבין את התנהגותם המורזרה של חולי הנפש. לדעת אחדים מגע הדוק עמם עלול לגרום התמוטטות עצבים אצל אדם בריא.

עמדה שלילית זו של מיעוט בלתי מבוטל מוצאת חיזוק מקביל בתדמיתו השלילית של הטיפול. למעלה משליש סברו, כי פסיכולוג עלול לגרום נזק יותר מאשר לעזור ללקוחו. בדומה לכך סברו למעלה משליש, שכל שהפסיכולוג עושה אינו אלא לספר ללקוחו את מה שידוע לו לזה ממילא על עצמו. כמחצית מן הנשאלים סברו, כי דיבור אינו האמצעי היעיל לטיפול בבעיות.

ההערכה השלילית לגבי הפסיכולוג נתמצתה בעמדתו של גרעין קטן מבין המשיבים, שדבקו ברושם המופרך מיסודו, כי עבודתו של הפסיכולוג מסתכמת בבדיקות דם, צי-לומי רנטגן והלם חשמלי.

גם בתחומים קרובים אחרים נמצא המידע שברשות המשיבים דל למדי. לדוגמה, שליש מהם לא יכלו להצביע על מוסד המגיש שיירות פסיכולוגיים. המקום שהרבו ביותר להזכירו היה בית החולים למחלות נפש, עליו הצביעו 26% מהמשיבים. לאזכור מועט ביותר זכו מקומות יותר חדשניים, וכפי הנראה אף נעימים יותר, כגון פסיכולוג בית-הספר (2%), המרפאה המקומית (6%), או המרכז להכוונה וטיפול בסטודנטים (1%). נראה, כי עובדה

1 היחשוב נעשה באגף המחקר של המוסד לביטוח לאומי, והתבסס על הירחון הישראלי לפסיכיאטריה, 6 (יוני 1978), עמ' 37.

זו מעידה שזנתדמית הרווחת של מרכזי הטיי פול לבריאות הנפש היא מיושנת, וכי מעט מאוד ידוע על תגישות תחדשות, המנסות לצמצם את היסוד המאיים.

כיוון שכך, אין להתפלא על כך, שכאשר עומתו המרואיינים עם סדרה של נסיבות נפשיות בעייתיות היפותטיות ונתבקשו להגיב עליהן, רק 3%—4% מהן השיבו כי בדעתם להיוועץ במקרה כזה בפסיכולוג. יוצאות דופן היו שתי נסיבות, שבהן היה ילד נשוא הטיי פול, ובמקרים אלה עלה בצורה חדה אחוז המוכנים להיוועץ בפסיכולוג, והגיע ל-16% ול-25%.

בחייהם הפרטיים נועצו 30% מבין המשיי בים בפסיכולוג בזמן זה או אחר, בעיקר על-פי המלצת איש מקצוע, אך גם בעקבות המלצתו של קרוב משפחה או ביוזמתם הם. הרוב מבני קבוצה זו קטעו את המגע עם הפסיכולוג ביוזמתם, לאחר פגישות ספורות בלבד, וסברו כי הפסיכולוג סייע להם במידת-מה.

3. תת-קבוצות נבדלות מניתוח הגורמים (בנוקרי 1976) עלו חמישה צירים עיקריים, הניתנים להגדרה בסדר חשיבות יורד, כדלקמן:

1. ריחוק משאלות חיים בעייתיות.
 2. מגע עם פסיכולוג.
 3. עמדות כלפי בריאות הנפש.
 4. קבלת התופעה של מחלת הנפש בקרב הקהילה.
 5. הכרה בצורך בפסיכולוגים.
- ראוי לציין, כי חמשת הצירים אינם תלויים זה בזה. אפילו הציר הראשון, החוק מכולם בניתוח זה, הוא חלש יחסית, ומצביע על מידת הומוגניות גבוהה בעמדות כלפי בריאות הנפש לכל אורך המדגם.
- כמות הנתונים הניכרת הנובעת מניתוח זה מוצגת להלן: איור 1 גותן תמונה מרוכזת כוללת של כל חמשת הצירים, דברי הסבר קצרים על כל ציר מלווים בהיסטוגרמות המתארות בצורה חזותית נקודות איפיון מסוימות.

איור 1

תיאור מסכם של חמשת הצירים המתקבלים עליידי ניתוח גורמים של מקבילים בסדר חשיבות יורד

ציר מס' 1: ריחוק משאלות-חיים בעייתיות מבחין בין

המודעים לשאלות חיים בעייתיות אשר ניתן לאפינם כך: פחות מרוצים משירותי בריאות הנפש הקיימים בעלי עמדה כללית חיובית יותר כלפי שירותי בריאות הנפש מייחסים סבירות גבוהה יותר למגע עתידי עם פסיכולוג מתעלמים או מתחמקים ממצביי-דחק היסודיים

המרוחקים משאלות חיים בעייתיות אשר ניתן לאפינם כך: מנסים להביא לתיקון מצביי-דחק היפותטיים סוברים כי שירותי בריאות הנפש הקיימים הם נאותים בעלי עמדה שלילית יותר לנושאי בריאות הנפש באופן כללי אינם רואים מגע עתידי עם פסיכולוג כסביר

ובין

נוטים להיות: (לא נשואים) $P < .01$ (נשואים)
 (חסרי ילדים) $P < .01$ (הורים)
 (צעירים) $P < .01$ (מבוגרים יותר)

ציר מס' 2: מגע עם פסיכולוג מבחין בין

שאינם מקיימים מגע עם פסיכולוג (בעבר, בהווה ולא יעשו כן בעתיד) אשר ניתן לאפיינם כך: אינם נמצאים במגע עם אחרים שבטיפול; בעלי תחושה חיובית כלפי עצמם; בעלי תחושה חיובית יותר באשר לילדיהם; מעריכים את סביבתם ביתר חיוב

המקיימים מגע עם פסיכולוג (בעבר, בהווה או יעשו כן בעתיד) אשר ניתן לאפיינם כך: במגע עם אחרים הנמצאים בטיפול בעלי תחושה שלילית כלפי עצמם; חשים בהקנטה רבה מצד ילדיהם; מעריכים את סביבתם באופן שלילי

ובין

נוטים להיות: (יותר משכילים) (עובדים סדירים) (בעלי מקצועות גבוהים יותר)

נוטים להיות:

(משכילים פחות) (עובדי-אקראי)

$P < .02$

$P < .01$

(בעלי מקצועות נחותים)

ציר מס' 3: עמדות כלפי בריאות הנפש מבחין בין

הרוחיים את נושאי בריאות הנפש ורואים אותם כמאיימים, מרחקים, בלתי פתורים אשר ניתן לאפיינם כך: גורסים הפרדה בין השירותים לאוכלוסיה הבריאה רואים בטיפול סטיגמה ניכרת מייחסים לפסיכולוג תדמית מוטעית בעלי מידע מוטעה על מחלת הנפש ורואים אותה כסתומה, מסוכנת וחשוכת-מרפא מגיבים בדחייה במצבים בעייתיים

בעלי העמדות השליליות פחות לבריאות הנפש אשר ניתן לאפיינם כך: בעלי נכונות מה לבוא במגע עם חולי נפש מכירים בבעיות בריאות הנפש בסביבתם, גורסים אפשרות טיפול פתוחים למגע אפשרי בעתיד עם פסיכולוג פחות סובלניים לגורמי-גירוי יום-יומיים בבית

ובין

נוטים להיות: (יותר גרושים) (ממוצא אפרו-אסייני) (משכילים פחות) (חסרי חשבון-בנק)

נוטים להיות:

(משכילים) (בעלי חשבון-בנק)

איור 1 (המשך)

ציר מס' 4: קבלת התופעה של מחלת-הנפש בקרב הקהילה מבחין בין

הגורמים כי מקומן של בעיות בריאות הנפש הוא מחוץ לקהילה
אשר ניתן לאפינם כך:
גורמים פיתוח השירותים בריחוק מהאוכלוסיה הבריאה
אינם מסוגלים לבוא במגע עם מחלת-נפש

הרואים את נושא בריאות הנפש כחלק אינטגרלי של הקהילה
אשר ניתן לאפינם כך:
מכירים בהזקקות הקהילה לשירותים פסיכולוגיים
מוכנים למגע עם מחלת-נפש

ובין

נוטים להיות: (מבוגרים יותר) (נשואים) (משכילים פחות) (ממעטים יותר להיעזר בבנק) $P < .01$
נוטים להיות: (צעירים יותר) (לא-נשואים) (משכילים יותר) (מרבית יותר להיעזר בבנק) $P < .01$

ציר מס' 5: הכרה בצורך בפסיכולוגים מבחין בין

הדוחים כל תפקיד אפשרי לפסיכולוג אשר ניתן לאפינם כך:
בעלי רגשות שליליים יותר כלפי השכנים ושכונת-המגורים
חשים ריבוי בעיות אישיות בהשוואה לאחרים

בעלי עמדה זהירה-חשדנית כלפי הפסיכולוג אשר ניתן לאפינם כך:
מכירים בצורך בפסיכולוג - בשביל אחרים בלבד.
בעלי עמדה חיובית יותר לשכונת-מגוריהם סבורים שידידיהם מרובים יותר סבורים שמספר בעיותיהם הוא ממוצע

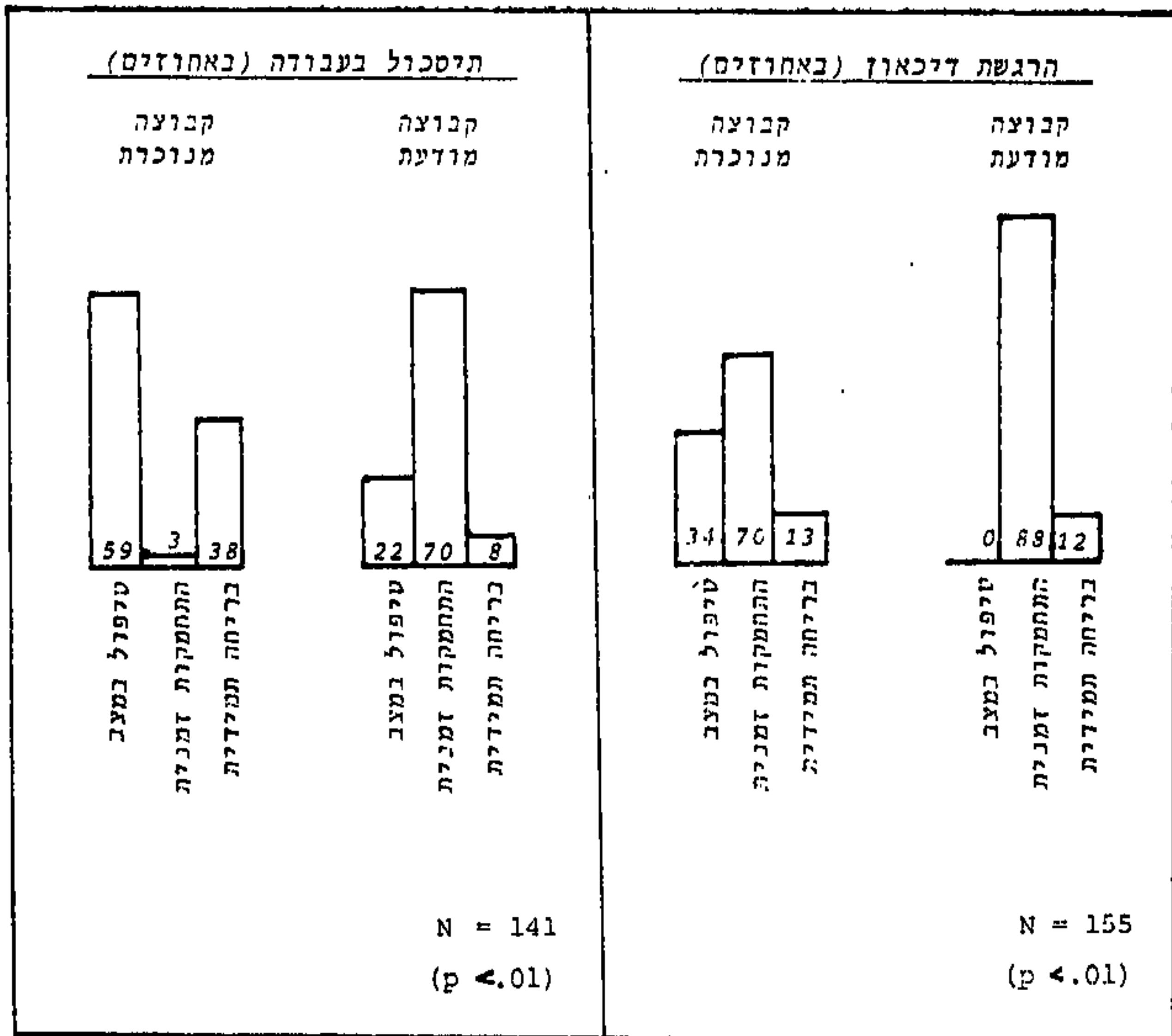
ובין

נוטים להיות: (לא נשואים ברובם) (צעירים יותר) (יותר משכילים) $P < .01$
נוטים להיות: (נשואים ברובם) (הורים) (פחות משכילים) $P < .05$
 $P < .01$

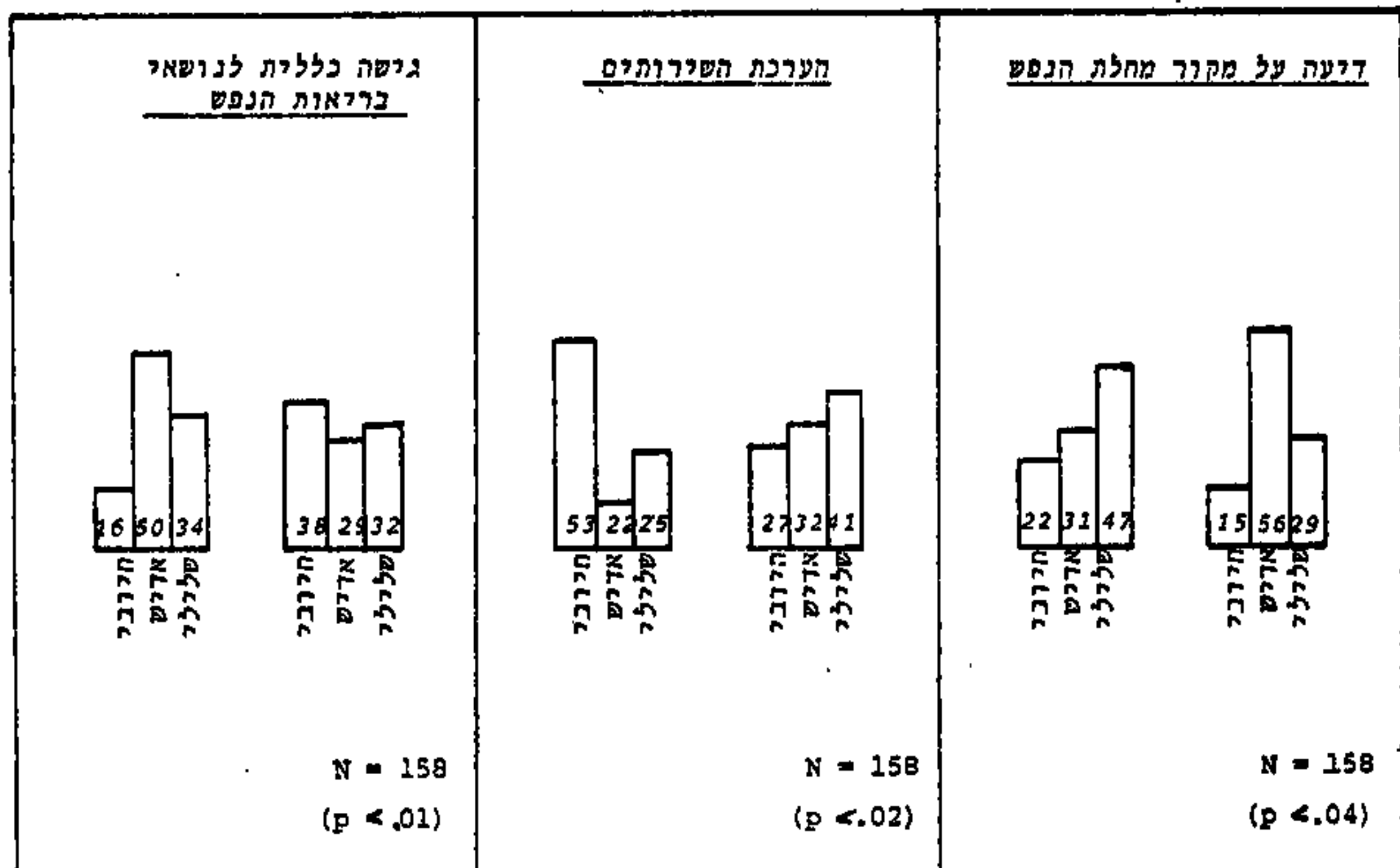
בתגובה למצבי לחץ יום-יומיים נטו אלה המרוחקים משאלות חיים בעייתיות לגנות לתקן את המצב, בעוד שהקבוצה המודעת להן נטתה להתעלם או לגנות להתחמק מן הבעיה (ראה איור 1א)*.

ציר מס' 1 - הריחוק משאלות החיים הבעייתיות שתי הקבוצות שווה (באיור 1) ניתנות להבחנה בשלושה מישורים: בחיים הפרטיים, בתגובה על מצבי לחץ היפותטיים, ובגישה לשאלות בריאות הנפש.

* באיור 1א, הרגשת דיכאון, קבוצה מנוכרת (התחמקות זמנית) - במקום 70 צ"ל 53.



איור 1א'



איור 1ב'

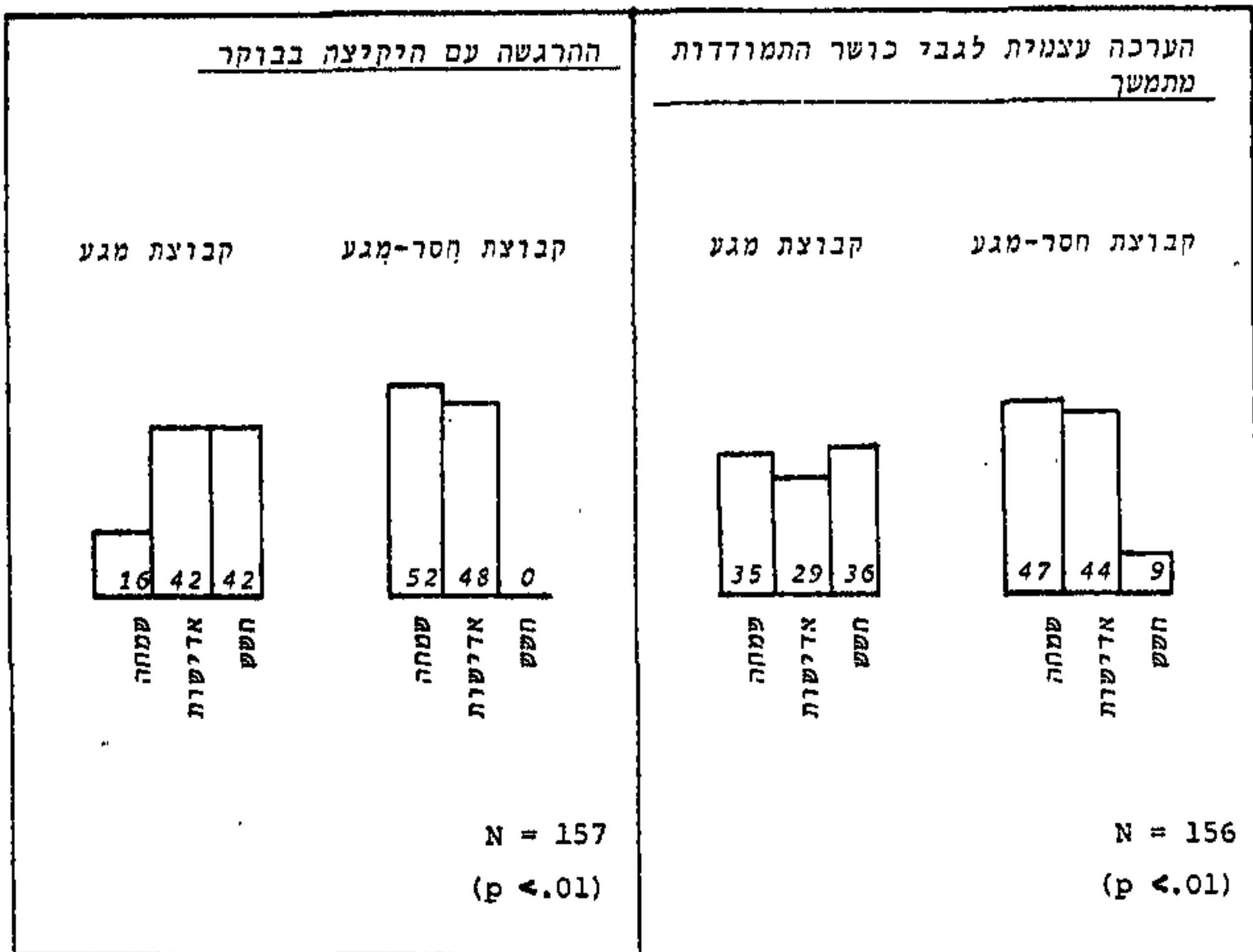
מבחינת העמדות הראתה הקבוצה המנוכרת תחושה שלילית כלפי שאלת בריאות הנפש בכלל, תוך גילוי שביעות רצון רבה יותר מן השירותים הקיימים, וזאת בשל רמת המידע הכללית הנמוכה (ראה איור 1ב').

הריחוק ממצבי חיים בעייתיים אינו מתייחס למגע קודם עם פסיכולוג, אולם מתייחס לאפ-שרות מוחשית של מגע בעתיד. המודעים יותר לבעיות החיים נוטים יותר להאמין באפשרות כי ייוועצו בפסיכולוג בזמן כלשהו בעתיד ($P < .02$).

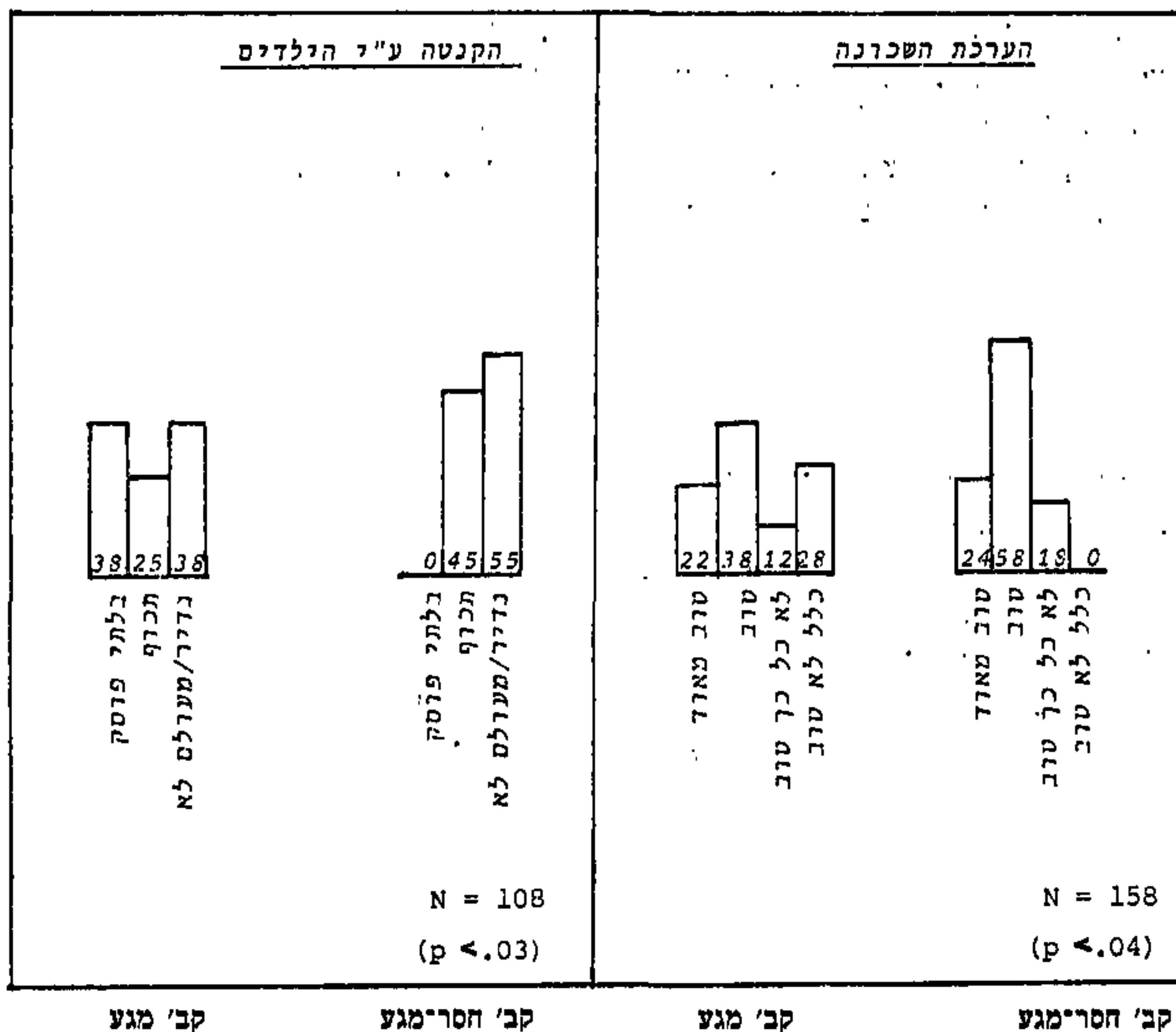
ציר מס' 2 - מגע עם פסיכולוג אלה הנמצאים במגע עם פסיכולוג, נמצאים בעימות הן עם עצמם והן עם סביבתם. הם מגלים העדר הרמוניה הן במישורים המיידיים (ראה איור 2א') והן במישורי מעורבות רחבים יותר (ראה איור 2ב').

יותר, העשויים לטייע להם, מאשר לחסרי המגע עם פסיכולוג. קבוצת בעלי המגע מצטיינת ברמת השכלה נמוכה יותר וברמת עיסוק נמוכה בהתאם. מעניין לציין, כי העיסוק של עקרת בית מפוזר במידה שווה בין שתי הקבוצות, וכמו כן המצב המשפחתי ומספר הילדים.

לרשות בני הקבוצה הנמצאים במגע עם פסיכולוג עומדים כלים אינטלקטואליים מועטים



איור 2א'



איור 2ב'

יינת בעיקר השכלה גבוהה, ואילו את הקבוצה הדוחה מאפיינת השכלה של שמונה שנות לימוד לכל היותר. מצב מובהק אחר למעמד סוציו-אקונומי, השימוש בשירותי ה"בנקים, מבדיל אף הוא בין שתי הקבוצות, כאשר הקבוצה המקבלת עושה בהם שימוש נרחב הרבה יותר מאשר הקבוצה הדוחה.

ציר מס' 5 — ההכרה בצורך בפסיכולוגים

למרות הספקנות הנפוצה נתגלו כאן שתי קבוצות. הקבוצה הזוהירה-חשדנית הגיעה כמעט להסכמה פה-אחד, כי פסיכולוגים אכן מרפאים את חוליהם, ואילו קבוצת המתנגדים לפסיכולוגים מקיפה כ"40% הדוחים הגדרה זו. הקבוצה המתנגדת לפסיכולוגים מורכבת

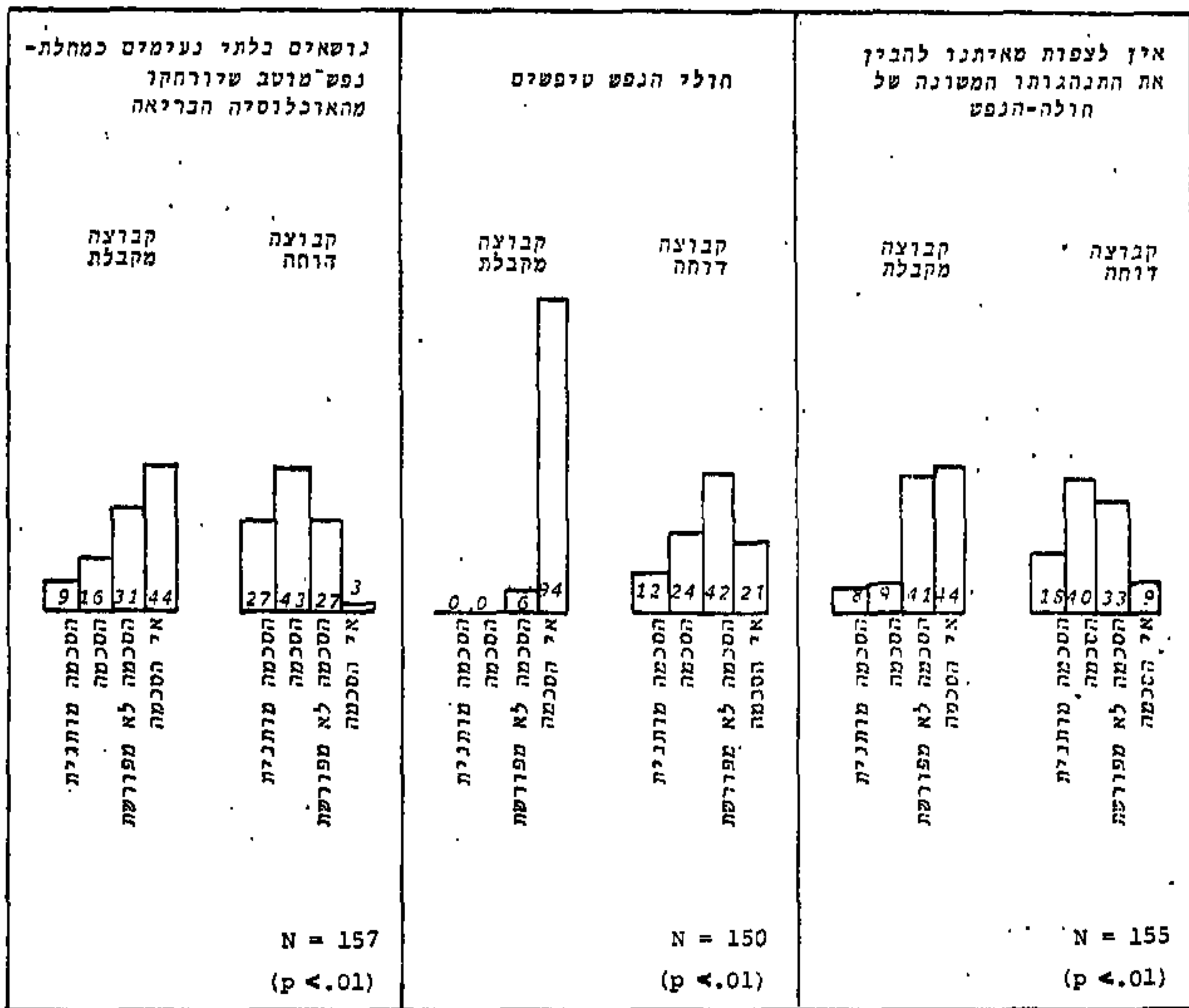
ציר מס' 3 — עמדות כלפי בריאות הנפש

למרות שנמצא כי העמדות השליליות נפוצות באופן כללי לכל רוחב המדגם, נבדלו שתי תת-קבוצות במידת הדחייה. הקבוצה בעלת הדחייה החזקה התייחסה לנושא בריאות הנפש בדרך שהוציאה מכלל אפשרות כל מגע עמו. הקבוצה השנייה נמצאה בעלת עמדות שליליות פחות.

ציר מס' 4 — קבלת התופעה של מחלת נפש בקרב הקהילה

מידת ההבחנה הדיפרנציאלית בין שתי הקבוצות ביחס לנושאי בריאות הנפש ברורה (ראה איור 3).

כמו כן שונות שתי הקבוצות זו מזו ברמת ההשכלה, כאשר את הקבוצה המקבלת מאפי-



איור 3

אחרים, בניגוד לבני הקבוצה המתנגדת לפסי-
כולוגים, המעורים פחות מבחינה חברתית,
והנוטים לחוש כי יש להם יותר בעיות מל-
אחרים. דומה שתמיכה סוציאלית פועלת
כגורם ממתן בראיית הבעיות.

ה. דיון

התוצאות שברשותנו מלמדות, כי בין העמדות
הבאות לידי ביטוי לגבי נושא בריאות הנפש
מצויה נטייה להימנע מפנייה לפסיכולוג בעת
הצורך. נראה שהדבר נובע מתדמית מיוש-
נת ומידע מוטעה באשר לפסיכולוג ולעבו-
דתו. חורג מדפוס התנהגות זה הוא מקרה

רובה ככולה מנשואים עם קשת רחבה מב-
חינת גודל המשפחה: מ-0 עד +9 ילדים.
ההשכלה משתייכת ברוב המקרים לקטגוריה
הנמוכה של סיום בית-הספר היסודי או לי-
מודים חלקיים בו, כולל המקרים שכלל לא
זכו בהשכלה פורמלית. קבוצת הוזהירים-
חשדניים נבדלת, לעומת זאת, בכך, שהיא
מורכבת ברובה מבודדים. רמת השכלתה
גבוהה באורח משמעותי מזו של קבוצת המת-
נגדים לפסיכולוגים, אשר מרביתה מורכבת
מבעלי השכלה תיכונית.

ההשכלה הגבוהה יותר והאחריות המשפח-
תית הקטנה יותר של בני הקבוצה הוזהירה-
חשדנית מלווים בהרגשה טובה יותר בשכו-
נתם, ובתחושה כי מספר ידידיהם רב יותר.
יש להם, לדעתם, מספר בעיות דומה לזה של

הילדים במצוקה, אשר לגביו מגלים ההורים נכונות רבה יותר להיעזר באנשי מקצוע. ניתן להבין זאת בקשר עם הנטייה המקובלת כיום לדון בבעיות הנוגעות לילדים במונחים פסיכולוגיים, וזאת במידה רבה בהשפעת ה"טלוויזיה, הרדיו ועיתוני משפחה, נטייה הע"שויה לגבור נוכח העובדה שעל-פי רוב קל יותר להבחין בבעיותיהם של אחרים ולהתייחס אליהן מאשר לבעיותיהם הם. במחקר אחר של המחברת, הנמצא בהכנה, מוכח, כי לא זו בלבד שאנשים מעלים את בעיות ילדיהם בקלות יחסית, אלא שבמקום שבו הם מוצאים מידע מפורט וסביבה מקבלת, הם מתחילים להעלות מצוקות יום-יומיות פסיכולוגיות ונוטים להיוועץ בפסיכולוג הקהילתי. עובדה זו מלמדת, כי קיים צורך ברור במערכה מתוכננת כיאות לקידום המודעות הציבורית לשאלות בריאות הנפש.

את חמשת הצירים שהוצגו לעיל ניתן להבין במונחים של החשלוכות המשתמעות מהם לגבי שירות פסיכולוגי קהילתי.

לגבי הציר הראשון, אלה הקרובים לבעיות החיים, בין באורח ישיר ובין באורח לא ישיר, מגלים כלפיהן עמדה חיובית. נראה, שאנשים מסוג זה מסוגלים לפתח הבנה למציבים מעין אלה ולאנשים השרויים בהם, המביאה אותם לרמת סובלנות גבוהה יותר. מאידך גיסא, אין הבנה זו מסייעת למשיבים להתמודד עם בעיות חיים הנתפסות כצו הגורל. בני קבוצה זו נוטים להיכנע לבעיות, בעוד שאלה האדישים יותר מביעים אמונה ביכולתם להתמודד עם מצוקות החיים.

הסבר הולם עשוי להימצא באפשרות, שאלה המודעים יותר לבעיות החיים מהווים את החלק התלתי יותר באוכלוסיה, המבקש סיוע חיצוני. מאידך גיסא, אלה המרוחקים יותר משאלות חיים בעייתיות, שהם בדרך כלל צעירים וחסרי ילדים, נוטים לפתח שיטה של "עשה זאת בעצמך" בבואם להתמודד עם בעיות החיים, ונמנעים מלבקש את עזרתם של אנשי המקצוע. לאחרונים ניתן להתייחס במונחים של מערכת הסתגלותית

או של גילוי צורך להתכחשות לבעיות החיים.

הוכח לעיל, כי לקירבה לבעיות החיים יש זיקה לעמדות כלפי שירותי בריאות הנפש. מעניין לציין, כי אלה הקרובים יותר לבעיות החיים מדרגים שירותים אלה באורח חיובי. ניתן להסביר זאת בשתי דרכים, שאינן שוללות זו את זו:

1. אכזבה משירותי בריאות הנפש הקונוונציונליים, ורתיעה מחסרונותיהם כפי שתוארו לעיל, וכפי שהתנסו בהם אלה שקיימו מגע עם השירותים הללו.
2. הנטייה הרווחת בקרב אלה שלא התנסו התנסות ישירה בשירותים הפסיכולוגיים לדמיין שירותים אלה כבעלי יכולת מופלאה לפתור כל בעיה.

אנו מניחים, שלמרות כל העמדות הללו כלפי השירותים יפנו אליהם הקרובים לבעיות החיים בבקשת עזרה. אך ככל הנראה הם יעשו כן מתוך ציפיות ספקניות לגבי התוצאות, בהסתמך על ניסיון קודם. הקבוצה האחרת, החסרה את הניסיון הזה, נוטה לפתח ציפיות המייחסות לנותני השירות כוח כל-יכול, תוך חששות כבדים מפניהם. הדעת נותנת ששירות פסיכולוגי קהילתי, השונה במהותו מן השירותים המסורתיים, ישאף למנוע את השפעות-הלוואי הנלוות לטיפול המסורתי, ויענה על ציפיות הקהילה.

נמצא, שהמודעות לגורמי מחלת הנפש היתה נמוכה אצל כל המשיבים. עובדה זו מעידה על הצורך הרב בתכנית הסברה להגברת המודעות בקרב הקהילה כולה, דוגמת זו הכלולה בפרויקט הקהילתי שהוצע לעיל. כמו כן ניתן להניח, שתכנית מעין זו תשפיע באופן כללי על עמדות האוכלוסיה כלפי שירותי בריאות הנפש.

הממצאים המבוססים על הציר השני מלמדים, כי אלה הנמצאים במגע עם פסיכולוג, ואפילו שלא תוך קבלת טיפול אישי, הם אלה הסובלים ממצוקות החיים, וייתכן שהם מגישים אחר עזרה. משיבים אלה, שבאו במגע

כלשהו עם פסיכולוג, חשו מצוקה בשל רג-
שות שליליים ביחס לעצמם, ביטחון מעורער
בכושר ההתמודדות שלהם ותחושה עזה של
הקנטה מצד ילדיהם. עובדה זו קשורה קשר
הדוק עם סטטוס סוציו-אקונומי ירוד. ועם
רמת השכלה נחותה יותר, וממקמת את המ-
שיבים האלה בתוך האוכלוסיה הנתונה בס-
כנה. וכיעד ראשוני לתכנית יזומה. תכנית
פסיכולוגית קהילתית חותרת לקרב את שי-
רותי בריאות הנפש אל הבית בצורה מאיימת
פחות, ולקדם בכך את יעדי המניעה שלה.

בציר השלישי מתחלקת האוכלוסיה לשתי
קבוצות, שהראשונה מהן מציבה עצמה ברי-
חוק משאלות בריאות הנפש, בעוד שהשנייה
מגלה נכונות זהירה לראות בנושא בריאות
הנפש חלק אינטגרלי מחיי הקהילה. עובדת
קיומה של הקבוצה, המגלה מידה ידועה של
הכרה, מעודדת את התכנית הפסיכולוגית
הקהילתית המוצעת, הכוללת, בין שאר יע-
דיה, מידת-ימה של אוטונומיה קהילתית בת-
חום זה.

מאידך גיסא, הקבוצה הראשונה, שמאפיינות
אותה עמדות שליליות חזקות לבריאות הנפש,
ואשר אחד מאיפיוני היסוד שלה היא מצוקה
עמוקה, שוכנת בבירור בקרב האוכלוסיה
החשופה לסכנה. מתוך העמדות העוינות הנח-
רצות, המבוססות על-פי רוב על מידע מופרך,
ניתן להניח, כי בני קבוצה זו יימנעו מלבקש
עזרה בעת הצורך. קבוצה זו זקוקה למידע
מלא יותר ולסגנון "מאיים פחות" של מתן
שירות.

הציר הרביעי יש בו משום תמיכה רבה
בקודמו. הוא מבחין בין שתי קבוצות: האחת,
הרואה במחלת הנפש חלק אינטגרלי מחיי
הקהילה, והאחרת, הרואה בנושא זה גורם
שמחוץ לתחומי הקהילה. עובדת הימצאותה
של הקבוצה הראשונה מחזקת את גישת הי-
פסיכולוגיה הקהילתית העיונית, הרואה את
נושאי בריאות הנפש כמשתייכים לקהילה,
ומצדיקה בכך את בחירת הקהילה כבסיס
לפרויקט המוצע. במלים אחרות, בעוד שאת
הקבוצה השנייה ניתן לראות כאוכלוסיית

היעד, במונחים של קידום מודעות וטיפול
מונע, ניתן לראות את הקבוצה הראשונה
כקרש-קפיצה לפיתוח קונצפציית בריאות
הנפש הקהילתית.

בציר החמישי מופיעים חשדות באשר לטיפול
הפסיכולוגי, ודומה כי הם מבוססים על פחדים
ועל תפיסות דמיוניות באשר לטיבו של טי-
פול זה. ברור, שהפחות חשדניים ביחסם
לפסיכולוגים הם צעירים יותר, בעלי מש-
פחות קטנות יותר, שעדיין אינם רואים את
חיייהם כבעייתיים במיוחד; אלה לעומתם,
הרואים את חיייהם כבעייתיים, מגלים רתיעה,
עזה יותר מפני הפסיכולוגים והטיפול. ניתן
להניח, כי הריחוק והרשמיות של השירותים
הפסיכולוגיים המסורתיים הם שהאיצו את
התפתחותם של חשדות אלה. ייתכן שגישה
קרובה יותר, ורשמית פחות, תאפשר לאנשים
לעמוד על מהותו הממשית של הטיפול הפסי-
כולוגי. גם בהקשר זה מתגלה שוב הצורך
בקידום מודעות רבה יותר בקרב כל האוכ-
לוסיה לשירותי בריאות הנפש.

במבוא צוין, כי הפסיכולוג עשוי למלא
תפקיד חיובי בקהילה (קפלן 1964; דור
1977). כן נרמז, שתפקיד זה עשוי להיות
פורה יותר, ככל שתגבר ההתחשבות בעמדות
המקומיות (פולי 1975; וורטיס 1966). מחקר
זה בחן את עמדות הקהילה, על מנת שייכללו
באורח שיטתי ומדעי בעיצוב תפקידו העתידי
של פסיכולוג הקהילה.

1. מסקנות והמלצות

המחקר שלפנינו בחן עמדות בקהילה המקור-
מית, שנמסרו אישית, ביחס לשאלות ברי-
אות הנפש, מתוך כוונה לכלול את הממצאים
בתכנונו של שירות בריאות נפש ניסיוני.
המסקנות שהוסקו מעידות על צורך ברור
בתכנית, שתאפשר לקהילה להפיק תועלת
מירבית מן השירותים הפסיכולוגיים. ניתן
לראות דברים אלה כחלים על כל קהילה
מעוטת הכנסה וצפופת אוכלוסין בישראל.

קהילה, המרוכזים במשפחות גדולות ובוגרות יותר, שיש בהן בעיות חמורות יותר.

מגזר האוכלוסיה שהוגדר לעיל כבעל נטייה שלילית פחות, הכולל בוגרים צעירים בעלי ניסיון-חיים בעייתי פחות ותפיסת חיים בריאה יותר, ניתן להפעלה לשם יצירת רצון טוב ונכונות לשיתוף פעולה מצד הקהילה בשירות מסוג זה.

כן נראה, שמוקד טיפולי ראשוני פרודוקטיבי עשוי להיות זה, המתייחס לילדים ולגידול-ילדים — תחום-בעיות מובהק שהאוכלוסיה מגלה לגביה פתיחות יחסית, שממנו יהיה ניתן להמשיך בכיוון אל תחום-טיפול רצוי. לאור זאת, על גורמי בריאות הנפש להקדיש מחשבה רבה יותר לפסיכולוגיית התינוק והילד.

במחקר זה, אולי בפעם הראשונה, נאסף ישי-רות מן האוכלוסיה המקומית מידע, המלמד כיצד האוכלוסיה ככלל — לא תת-קבוצות נבחרות שהן רלוונטיות לשירות, כגון מקבלי שירות מקומיים או מעצבי דעת-הקהל — חשה כלפי בריאות הנפש ומחלת הנפש וה-טיפול בהן באיזור אחד. הדבר מעניק בסיס אמפירי לאי אלו הנחות מקצועיות (פנצטה 1975), ותורם כמה וכמה היבטים חדשים לתכנון השירות. בין ההיבטים הללו מצויה הסתירה שבין הרצון המוצהר שיתקיימו ישי-רותים פסיכולוגיים קהילתיים ובין החשש להיזקק להם בעת הצורך. זיקה מיוחדת לתכנון השירותים יש לזיהוי האינדיקטורים האמפיריים, העשויים לאפיין את תת-הקבוצות המתאימות לביצוע משימות שונות ביחס לשירות.

כן הוכח, שניתן לחקור את גישות הקהילה, על מנת להעלות המלצות אמפיריות רלוונטיות לתכנון השירותים. כתוצאה מהגקודות שנתגלו פה, חשיבותן הרלוונטית והתייחסותן לתת-קבוצות שונות באוכלוסיה, עשוי השי-רות שיעזר בהן להיות משמעותי יותר לבני הקהילה, ולתרום בכך תרומה רבה יותר לרווחתם.

יתרה מזו, הוכח שכדי שתכנית מסוג זה תצא אל הפועל, יש לסייע לקהילה להתגבר על אי-נכונותה העכשווית למגע עם שירותים פסיכולוגיים באופן כללי, אי-נכונות שמקורה במידה רבה בחשש הניזון ממידע בלתי מדויק ומהתנסות שלילית עם שירותי בריאות נפש מן-הדגם המסורתי. השלב הראשון בהצגתו של כל דגם שירות חדש צריך לכלול אפוא: (א) הסרת מחסומים קיימים למודעות בצרכים; (ב) התגברות על הרתיעה הקיימת מפני מגע עם שירותים פסיכולוגיים.

אם יתלווה אליו מסע-קידום יעיל, יוכל שי-רות פסיכולוגי קהילתי, אשר התושבים המ-קומיים יכולים לראותו, לגשת אליו ולהבינו, לענות על הצורך הנ"ל. מומלץ להפעיל שי-רות זה באמצעות המרכז הקהילתי המקומי, כדי להחליש את הרתיעה המקומית, ואילו הנטל הכרוך בנקיטת היוזמה אינו מוטל על האוכלוסיה בלבד, כי אם חלק ממנו מוטל על הפסיכולוג. הצעדים הראשונים צרי-כים לכלול מפגשים קבוצתיים בלתי-רשמיים, שיאפשרו לאוכלוסיה ליצור מגע עם הפסי-כולוג ולצבור ניסיון אישי, תקשורת והיוון-חזר מאישיות זו, שנתפסה עד כה במושגים כה מאיימים.

הכשיר ביותר לעבודה קהילתית יהיה פסי-כולוג שהתנסה בתפקידי ייעוץ בפסיכולוגיה חברתית והתפתחותית. כישורים קליניים, על אף ערכם, נודעת להם חשיבות משנית לגבי פרויקט זה.

תת-קבוצות אחדות זוהו כזקוקות במיוחד לתשומת לב, והן:

— אלה השרויים בנסיבות בעייתיות, והי-נוטים להיכנע בעתות משבר.

— אלה המצויים בשולי המגע, הנמנים עם המשיבים בעלי הסטטוס הסוציו-אקונומי הנמוך.

— בעלי העמדות השליליות החזקות במיוחד, המגלים שכיחות גבוהה של מצוקה, תוך סירוב תקיף לפנות לעזרה.

— החשדנים, הרואים את כלל שאלות בריאות הנפש כעניין שמקומו מחוץ ל-

1. Barton, A. K., "A Problem, Policy, Program Model for Planning Community Mental Health Services", *Journal of Community Psychology*, 6 (1), (1978), pp. 37—41.
2. Benzécri, J. P., *Analyse des donnees* (T. Z.), Paris, Dunod, 1976.
3. Caplan, G., *Principles of Preventive Psychiatry*, London, Tavistock Publications, 1964.
4. Cowen, E. L., Gardner, E. A. & Zax, M., *Emergent Approaches to Mental Health*, New York, Appelton-Century Crofts, 1970.
5. Crocetti, G. M., Spiro, N. R., Lemham, P. V. & Siassi, I., "Multiple Models of Mental Illness", *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 39 (1), (1972), pp. 1—5.
6. Cumming, E. & Cumming, J., *Closed Rank — An Experiment in Mental Health Education*, Cambridge, Harvard University Press, 1957.
7. Dorr, D., "Preventive Intervention", in: Iscoe, I. Bloom, B. L. & Spielberger, C. D., *Community Psychology in Transition*, New York, Halsted Press Book, 1977.
8. Farina, A. & Holland, C. H., "The Role of Stigma and Set in Interpersonal Interaction", *Journal of Abnormal Psychology*, 71 (6), (1966), pp. 421—428.
9. Foley, A. R., "Perspectives on Delivery of Mental Health Services," in: Arieti, S. (ed.), *American Handbook of Psychiatry* (Second Edition), Vol. 6, New York, Basic Books Inc. Publications, 1975.
10. Greenblat, M., *Psychopolitics*, London, Grune and Stratton, 1978.
11. Gurin, G., Veroff, J. & Feld, S., *Americans View their Mental Health: A Nationwide Interviews Survey*, New York, Basic Books Inc. Publishers, 1960.
12. Iscoe, I. & Spielberger, C. D., *Community Psychology: Perspectives in Training and Research*, New York, Appelton-Century Crofts, 1970.
13. Klein, C. D., "The Community and Mental Health: An Attempt at a Conceptual Framework", in: Cook, P. E. (ed.), *Community Psychology and Community Mental Health*, San Francisco, Holden-Day, 1970.
14. Lombroso, D., Tyano, J. & Apter, A., "Attitudes of Israeli Adolescents to the Mentally Ill and their Treatment", *Israel Annals of Psychiatry*, 14 (2), (1976), pp. 120—131.
15. Miller, L. (ed.), *Mental Health in Rapid Social Change*, Jerusalem, Academic Press 1960.
16. Olshansky, S., "Employer Receptivity", in: Greenblat, M. & Benjamin, S. (eds.), *Rehabilitation of the Mentally Ill — Social and Economical Aspects*, Washington, American Association for the Advancement of Science, 1959.
17. Panzetta, A. F. & Stunkard, A. J., "Planning the Delivery of Mental Health Services to Seriously Disadvantaged Populations", in: Arieti, S. (ed.), *American Handbook of Psychiatry* (Second Edition), Vol. 6, New York, Basic Books Inc. Publications, 1975.
18. Phillips, D. L., "Rejection of the Mentally Ill: The Influence of the Behavior and Sex", *American Sociology Review*, 29 (1964), pp. 679—687.
19. Rabkin, J. C., "Who is Called Mentally Ill? Public and Professionals View", *Journal of Community Psychology*, 7 (3), (1979), pp. 253—258.
20. Rappaport, J., *Community Psychology: Values, Research and Action*, New York, Holt, Reinhart and Winston, 1977.
21. Srole, L., Langner, T. S., Michael, S. T., Opler, M. K. & Rennie, T. A., *Mental Health in the Metropolis. The Midtown Manhattan Study*, New York, McGraw Hill, 1962.
22. Weinstein, R. M., "Patient Attitudes Towards Mental Hospitalization: A Review of Quantitative Research", *Journal of Health and Social Behavior*, 20 (3), (1979), pp. 237—258.
23. Wortis, S. B., "Ten Commandments in Organizing Community Mental Health Services", in: *Migration, Mental Health and Community Health*, Proceedings of a conference held in Geneva, Switzerland, 1966.

סוגיות בשיקום נכים במזרח ירושלים

מאת נביל מרשוד *

3. ההודמנויות והמשאבים העומדים לרשותם, לצורך אבחון, הכשרה והשמה בעבודה.

מטרת עבודה זו להבהיר את היחס בין שלושת הגורמים הללו וכן את הדילמות שיחס זה מעורר, וזאת, כאמור, במציאות חברתית-פוליטית ומקצועית מיוחדת במינה.

הרקע החברתי והפוליטי

מזרח ירושלים תחת שלטון ממלכת ירדן (עד 1967) היתה חוליה ברצף חברתי-פוליטי, אשר שרר בכל חלקי הגדה המערבית. מבחינת שייכותם החברתית והזהותם הפוליטית-ערכית נטלו אפוא תושבי מזרח ירושלים, ועודם נוטלים כיום, חלק בהלך הרוחות השורר כיום בגדה המערבית בכללותה. השינוי הפוליטי הפורמלי, שהתרחש בעקבות מלחמת ששת הימים, ואשר ניסה להפוך את תושבי העיר לחלק אינטגרלי של מדינת ישראל, בהותירו את שאר חלקי הגדה המערבית תחת צורת שלטון אחרת (ממשל צבאי), לא הפך, למעשה, את תושבי מזרח ירושלים, לפי מיטב הכרתי, לחלק אינטגרלי של מדינת ישראל.

מכאן, שמעמד הפוליטי הפורמלי של תושבי מזרח ירושלים הוא מיוחד במינו, אך אין בו כדי לשנות את מערכת ההזדהות החברתית והפוליטית שלהם, ויש לראות בבעיות היסוד

אוכלוסיית הנכים במזרח ירושלים נאמדת ב-4% מכלל האוכלוסייה שם. נתון זה כולל, כמובן, את כל הנכים לסוגיהם השונים ובדרגות שונות של מוגבלות. הכלים העומדים לרשותם, לשם עזרה, טיפול ושיקום דלים (מרשוד ואספניולי 1980), דבר המעמיד את העובדים הסוציאליים הפועלים בשטח בפני דילמות ערכיות, פוליטיות ומקצועיות.

הספרות המקצועית הדנה בנושא השיקום, על היבטיו השונים, היא ספרות מערבית, המושפעת על תפיסת עולם של חברה דינמית ובעלת אוריינטציה הישגית אינדיבידואליסטית. מידת התאמתה של ספרות מקצועית זו לשיקום הנכים במזרח ירושלים בפרט ולחברה הערבית בכלל היא חלקית בלבד, וברוב המקרים קשה להקיש ממודלים מערביים אלה על החברה הערבית. עבודה זו עשויה אפוא להוות תחילתו של תהליך לפיתוח מחקרים ולגיבוש מדיניות שיקומית, וכן להקמת אותם אמצעים ההולמים את צורכי האוכלוסייה והמבנה החברתי שלה.

אין ספק, כי מידת ההצלחה של פעולות השיקום תלויה בעיקר בשלושה גורמים:

1. העובד הסוציאלי המטפל — מבחינת יכולתו ונכונותו לפתח קשר משמעותי המדרבן והמפתח את הפוטנציאל של הנכה.

2. הנכה עצמו — מבחינת יכולתו ונכונותו להתנסות בחוויות תעסוקתיות חדשות, המבוססות על תפיסת מציאות ריאלית.

* עובד סוציאלי; מוסמך האוניברסיטה העברית בירושלים במינהל ציבורי. לשעבר מדריך במחלקת השיקום של הביטוח הלאומי במזרח ירושלים.

של תושבי העיר דוגמה לבעיות היסוד של כלל תושבי השטחים. השינויים הערכיים והי- חברתיים המתחוללים אצל תושבי מזרח ירו- שלים זהים אפוא במהותם לאלה המתחו- ללים אצל תושבי הגדה המערבית.

מצב זה יוצר אצל התושבים תדמית שלילית של המוסדות הישראליים המשרתים את האוכ- לוסיה, ולו רק בתחום החברתי. מוסדות אלה נתפסים בעיני חלק ניכר מן הציבור כצורה של שלטון זר המקיים בדרך זו את מעמדו בתור כובש. אין ספק, כי אי ההזד- הות עם המערכת מפחית מרמת הציפיות ממנה.

יתרה מזו, חשוב לזכור, כי תושבי מזרח ירושלים, כמו יתר תושבי הגדה המערבית, לא נהנו במשך הדורות האחרונים משלטון עצמאי משלהם, דבר שהטביע את חותמו על פיתוח מערכת רווחה סוציאלית מסוג מסוים, ובעלת אופי משלה. זוהי מערכת שלא הת- פתחה בצעדים גדולים, וכיום אינה הולמת את צורכי החברה, שמאפיין אותה, למעשה, העדר מדיניות סוציאלית כוללנית. לעובדה זו יש לצרף את השפעת אותם אלמנטים הק- שורים ברמת המודעות והרגישות הציבורית הנמוכה וכן את הידע המקצועי הדל בנושא זה.

מבט היסטורי

בתנאים חברתיים-פוליטיים אלה התפתחה במרוצת השנים, בגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים), מערכת שירותי רווחה ושיקום וולונטארית (מרשוד ואספניולי 1980), אשר התאגדה למה שמכונה "התאחדות שירותי הצדקה הוולונטאריים", הכפופה למשרד הסעד של ממלכת ירדן. מטבע הדברים לא היתה מערכת זו מסוגלת לגייס אמצעים מספיקים לפיתוח שירותים במישור של מדיניות רחבה וכוללנית. אם נצרף לעובדה זו גורמים נוס- פים, כמו חוסר ידע, רמת מודעות נמוכה, חוסר תשתית ותפיסה ערכית מסוימת, נוכל

להבין כי שירותי השיקום שהוגשו היו דלים והופנו לחלק מזערי של האוכלוסייה הנו- קקת.

יש לזכור, כי שירותי הרווחה והסעד של האו"ם תרמו גם הם את שלהם, בעיקר בת- חום הבריאות, התכנסה והמחיה, ובפיתוח מרכזים להכשרה מקצועית לפליטים שהם תושבי הגדה המערבית (כולל מזרח ירו- שלים).

למותר לציין, כי מהות מערכת שירותי הר- ווחה, במערכות הנ"ל, התבססה בעיקרה על עקרונות של צדקה ועזרה הדדית, כשעקרו- נות פרופסיונליים קיבלו, לפי מיטב הכרתי, משמעות משנית.

בעקבות מלחמת ששת הימים נחלשה מערכת זו מבחינת יכולתה להמשיך ולספק עזרה לאוכלוסייה הנזקקת, ולידה התפתחה, במזרח ירושלים, מערכת שיקום ישראלית, שסופקה ועדיין מסופקת באמצעות המוסד לביטוח לאומי, לשכת הסעד ולשכת הבריאות. סיכויי שילובה של מערכת ישראלית זו במערכת הקיימת קלושים, הן משום שהמערכת היש- ראלית נתפסה, כאמור, בעיני מוסדות צדקה אלה כצורת כיבוש, והן משום שהארגונים הקיימים אינם מוכנים "לשתף פעולה", ולו רק במובן הטיפולי, עם מוסדות ישראליים.

המצב הנוכחי

להלן אנסה לתאר את הפרובלמטיקה הכרוכה באפשרויות שיקומו המקצועי של הנכה במז- רח ירושלים והנובעת מעצם תהליך פעולתם של שירותי השיקום העיקריים, הפועלים כיום בשטח (ביטוח לאומי ולשכת הסעד). כוונתי בתיאור הפעולות היא לנסות ולהעלות אותן סוגיות המעמידות את העובדים הסוציאליים, הפועלים בתחומים אלה, בפני דילמות ער- כיות, פוליטיות ופרופסיונליות כאחד. את זאת ניתן להבהיר תוך התייחסות לתחומים אלה:

א. שוויוניות אופקית; ב. שירותי אבחון, הכשרה ושוק העבודה.

א. שוויוניות אופקית

מושג זה מבוסס על העיקרון של "יחס שווה לכולם", או "כולם שווים בפני החוק", ומוגדר כמצב שבו משפחות בעלות רמת חיים שווה מטופלות באופן שווה על-ידי מערכת ההט-בות או המיסוי¹.

אין הכוונה כאן לטעון נגד המדיניות המבו-צעת. הלכה למעשה, כי אם לנסות ולהצביע על הפער הקיים בין מדיניות זו ובין צורכי האוכלוסייה ויכולתה הפוטנציאלית של האוכ-לוסייה ליהנות ממדיניות זו. מדיניות סוצי-אלית זו מבוססת על עקרונות העבודה הסו-ציאלית המערבית, המותאמת במידה רבה למבנה החברתי של החברה הישראלית (הי-ודית) ולמערכת הנורמות היסודית שלה. על יסוד קביעה זו ניתן לומר, כי האוכלוסייה הערבית בישראל בכלל, ובמזרח ירושלים בפרט, אינה אלא נספח של מציאות זו. בקשר לכך מתעוררת השאלה בדבר יכולתה של האוכלוסייה הנזקקת, הן מבחינת המבנה הע-רכי והחברתי שלה והן מבחינת מכלול האפ-שרויות העומדות בפניה, לנצל את זכויותיה המוקנות לה על-פי החוק.

לא חסרות דוגמאות, אשר לפיהן הנכים במז-רח ירושלים אינם יכולים לנצל את זכותם להשכלה גבוהה, למשל, לא משום שאינם מתאימים לכך, אלא מפני שאינם מסוגלים להשתלב במסגרת האוניברסיטאות הישרא-ליות, בשל קשיי שפה, חברה ופוליטיקה. כמו כן, מעטים ביותר המקרים, שבהם משתלבים תושבי העיר המזרחית — בעיקר הנכים שבהם — בקורסים מקצועיים, שעורך משרד הע-בודה והרווחה במערב העיר.

החוק כפי שהוא קיים (מבלי להתייחס כרגע למהותו ולשאלה — באיזו מידה הוא מתאים

ועונה על צורכי האוכלוסייה) אמנם מקנה לנכים זכויות ידועות, אך המציאות החבר-תית-פוליטית-ערכית אינה מאפשרת את ניצולו המלא.

ב. שירותי אבחון, הכשרה ושוק העבודה

האפשרויות העיקריות העומדות בפני הנכה ממזרח ירושלים מתוארות בטבלה שלהלן. מטבלה זו ניתן להעלות כמה נקודות עי-קרויות:

1. עיקר הכלים לאבחון, להכשרה ולעבודה, מבחינת הכמות, ההיקף והמהות, מרוכז במ-ערב ירושלים. אפשר לקבוע כמעט בוודאות, כי כלים אלה נכשלו ביכולתם לטפל, לקלוט ולשקם את אוכלוסיית היעד, וזאת בעיקר בשל שתי סיבות: (א) כלים אלה מושתתים על ערכי עבודה מערביים (הישגיות אינדי-ווידואלית) ועל יסודות של תעשייה מפותחת ורחבת ממדים המושתתת על טכנולוגיה מודרנית (המועצה הישראלית לשיקום 1974). אלה עומדים בניגוד או בסתירה לאותם ער-כים שהם דומיננטיים בחברה הערבית במזרח ירושלים (שייכות קבוצתית, איסור העסקת נשים, וכיו"ב) ולאותו דגם של תעשייה זעירה המושתתת על אמצעים טכנולוגיים בלתי מפו-תחים; (ב) שיקום מוצלח חייב להתרחש בתוך קהילתו הקרובה של הנכה, ולא בתוך קהילה אחרת היוצרת אצלו רגשות ניכור, זרות וחוסר שייכות (Boswell & Wingrove 1974).

2. נמצא, כי למגזר הערבי במזרח ירושלים כמעט שאין מה להציע בתחום השיקום. מס-קנה זו יש לבחון בזהירות מה, וזאת משתי סיבות: (א) עדיין לא בוצעו מחקרים יישו-מיים על העיסוקים הקיימים בעיר — כגון ניתוח עיסוקים לעבודות במלונאות, בזבנות ובתעשייה הזעירה; (ב) לא נערכה פעילות

1 להבהרה נוספת של המושג ראה: H. Jack, *Horizontal Equity with Respect to Family Size*, : Falk Institute, Jerusalem 1973.

חלוקת שירותי השיקום לפי איזור גיאוגרפי ומיגזר

איזור מזרח ירושלים		איזור מערב ירושלים		תחום השיקום
מגזר פרטי	מגזר ציבורי	מגזר פרטי	מגזר ציבורי	
	הפניה חלקית לשירותים הציבוריים הקיימים במערב ירושלים		מרכז לשיקום מקצועי ²	אבחון כושר העבודה ויכולת השיקום
1. קורסים במכונים פרטיים	זמינות שירות של האגף להכשרה מקצועית, במערב העיר. אך הוא אינו מנוצל הלכה למעשה בידי אוכלוסיית היעד	הכשרה תוך כדי עבודה — מעסיקים פרטיים	משרד העבודה — האגף להכשרה מקצועית	הכשרה מקצועית
2. הכשרה תוך כדי עבודה — מעסיקים פרטיים				
1. מעסיקים פרטיים	מוסדות הסקטור הציבורי — ממשלה, עירייה	מעסיקים פרטיים ³	מוסדות המיגזר הציבורי — ממשלה, עירייה, הסתדרות וכ"ב ⁴	אפשרויות תעסוקה למוגבלים בשוק העבודה הפתוח
2. עבודה עצמאית — פרויקטים עצמאיים	הסתדרות, קופ"ח וכ"ב ⁵			
	זמינות שירות המשקם במערב ירושלים לאוכלוסיית היעד היא מצומצמת		המשקם	תעסוקה מוגנת ⁴

2 קפלן (ללא ציון תאריך).

3 אפשרויות אלה מוסדרות בחלקן בעזרת שירותי ההשמה הבודרת של שירות התעסוקה, שאינם פועלים במזרח ירושלים.

4 שפירא 1976.

ממציאות פוליטית מיוחדת במינה, ששררה גם בתקופת השלטון הירדני, ובגינה לא קיימת מדיניות סוציאלית כוללנית ואינטגרטיבית, אשר תשלב בתוכה את כל מרכיבי האוכלוסיה סייח במזרח ירושלים ובגדה המערבית גם יחד.

קהילתית לצורך העלאת המודעות לשיקומו של הנכה במגזרים השונים של החברה, ואף לא נערכו מספיק ניסיונות להגיע למעסיקים המקומיים כדי לשלבם בתהליך השיקום.

3. בולט חסרונו של הסקטור הציבורי במזרח ירושלים. בעניין זה איני בא לטעון דווקא נגד הממסד הנוכחי, שכן המצב הקיים נובע

קשיים אופייניים לקליטת נכים במערב ירושלים

הקשיים בדרך היקלטותם של נכים ממזרח ירושלים במערב העיר נובעים מכמה גורמים, ואלה הם:

1. קשיי השפה. — כמעט כל הנכים במזרח ירושלים אינם מדברים שפות אחרות פרט לערבית, דבר המקשה על סיכויי קליטתם, שילובם ואבחונם, באחת מבין האפשרויות המוזכרות לעיל.

2. הריחוק הגיאוגרפי וקשיי התחבורה. — חלק גדול מבין התושבים במזרח ירושלים מרוכז בשכונות מרוחקות ממרכז העיר המזרחית עצמה; התחבורה הציבורית אינה מגיעה לכל שכונה ולכל בית, ועקב כך נערמים קשיים בפני יציאתו של הנכה מביתו, ולעתים מחייב הדבר פתרונות לא שגרתיים ושימוש ביותר מכלי תחבורה אחד.

3. המגע האישי עם האוכלוסייה היהודית מעורר חשדות וחששות, וזאת בעיקר בשל שני גורמים: (א) היתקלות באנשי משטרה או צבא, העורכים ברוב המקרים חיפוש בחפציהם האישיים של התושבים הערבים ומיבקשים מהם להודות. פעולות אלה מלוות לפעמים בהשפלה ואף באלימות גופנית ממש. (ב) היתקלות בדעות קדומות, שמקורן בעצם היותם ערבים, ביחס בלתי שוויוני שמגלים כלפיהם חבריהם לעבודה לעתים גם הממונה עליהם במקום העבודה. לא פעם נתקלנו בעמדתם של מעסיקים יהודיים האומרת "אם להעסיק נכה, שיהיה יהודי...".

4. היצע העבודות שמעמיד המגזר היהודי (ציבורי ופרטי כאחד) לרשות האוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים מועבר באמצעות שירות התעסוקה, ובחלקו הוא מוסדר במה שמכונה "שוק העבודה השחור", שבו קיים מצד אחד היצע רב של פועלים ערבים מן

הגדה המערבית בכלל (כולל מזרח ירושלים), ומצד שני ביקוש רב של מעבידים ישראליים.

מגוון העיסוקים הפתוח לעובדים ערביים כולל עבודות שירותים למיניהן, כגון: גיבון, ניקיון וכיו"ב; עבודות בניין לסוגיהן השונים; עבודות פיזיות, כגון: הובלות, שאינת מחייבות ידע מקצועי או הכשרה כלשהי. ברור, שעיסוקים כאלה אינם מתאימים לצורכי הנכים, שאין ביכולתם להתחרות, לו גם רצו בכך, עם דורשי העבודה האחרים בין באמצעות שירות התעסוקה ובין באמצעות "שוק העבודה השחור".

קשיים אופייניים לקליטת נכים במזרח ירושלים

ואלה הקשיים הניצבים בפני קליטת נכים במזרח ירושלים:

1. המעסיקים הערבים כמעט שאינם ממש תומכים בשירות התעסוקה כמתווך בינם לבין דורשי העבודה. את כוח האדם הדרוש להם הם מגייסים באמצעות קרובי משפחה או מכרים. משום כך סיכוייו של הנכה להגיע לעבודה במגזר זה דלים ביותר.

2. היצע העבודות במזרח ירושלים (מעבידים ערביים), קיים בתחומים של זבנות, מסחר, תיירות, מכונאות ומפעלים תעשייתיים זעירים, המעסיקים מספר מועט של פועלים. האפשרויות המצויות אינן פותחות שערים רחבים בפני הנכה הערבי, הן בשל היקפם הצר והן בשל הדרך, שבה כאמור מגייסים את כוח האדם.

3. תפיסה תרבותית-ערכית, המבוססת על דעות קדומות כלפי הנכה, שלפיה הוא נראה כמי שאינו מסוגל עוד לתרום לעולם העבודה (פלוריאן, 1974), היצירה והתפוקה. תפיסה זו אינה סותרת את העובדה שהוא זוכה ברוב המקרים, להגנת יתר בתוך המשפחה.

מסקנות והמלצות

כמאליה מתעוררת השאלה, אם המצב כל כך קשה, כיצד ניתן לתקן ולשפר? את התשובה לשאלה זו ניתן לחלק לשני חלקים: (א) מה נעשה בפועל; (ב) המלצות לעתיד.

חלק מבין הנכים מוצא לעצמו, אמנם לעתים רחוקות, פתרון לבעיית התעסוקה שלו במסגרת המשפחה או המכרים במזרח העיר. חלק קטן מאוד מצליח "להיקלט" בשוק העבודה הפתוח, במגזר היהודי (במערב ירושלים). קבוצה אחרת מבין הנכים משתלבת בתעסוקה מוגנת במערב ירושלים (המשקם). במקרים אחדים מוסדר שיקומו של הנכה בפרויקטים עצמאיים. בתחום האבחון התעסוקתי, רק אחוז קטן מן הנזקקים מנצל את המסגרות הקיימות. במישור ההכשרה, רוב הדורשים זאת משתלבים בקורסים הקיימים במזרח העיר (במגזר הפרטי), אך מתקשים אחר כך למצוא לעצמם תעסוקה מתאימה.

על יסוד האמור לעיל ניתן להסיק, כי פעולות השיקום הנערכות בדרכים קונוונציונליות, והמושגות על שילוב הנכים ממזרח ירושלים, במסגרות הקיימות במערב העיר, לא עלו יפה ולא איפשרו את הגשמתו העצמית המלאה של הנכה.

דרושה אפוא פעילות קהילתית ענפה ומעמיקה בתוך מזרח ירושלים, לשם ארגון הנכים ושילובם במסגרות החברתיות והתעסוקתיות הקיימות בקהילתם, ובכך לחזק את כוחו ומעמדו של הנכה בעיני משפחתו וקהילתו. זהו תהליך של שינוי ערכים פנימי, המחייב את שיתוף רוב חלקי האוכלוסייה במזרח ירושלים, וכן מחנכים, מעסיקים, רופאים, עובדים סוציאליים, אנשי ציבור וכיו"ב. הגשמת יעדים אלה מחייבת, כמובן, פיתוח כלים מתאימים החולמים את הדרישות התרבותיות והחברתיות של אוכלוסיית היעד, וזאת בעיקר בתחומים אלה:

1. פיתוח העיסוקים הקיימים ודרישותיהם ודרכי שילובו של הנכה במרכיבים המתאימים.
2. פיתוח והרחבה של הכלים להכשרה מקצועית, החולמת את דרישות השוק המקומי.
3. פיתוח מערכת אבחון מיוחדת, המושתתת על דרישות שוק העבודה המקומי ורמת התפתחותו הטכנולוגית.
4. פיתוח תעסוקת הבית, בעיקר לנכים, ותעסוקה מוגנת בתוך הארגונים הוותיקים לונטאריים הפועלים בשטח.

ביבליוגרפיה

1. המועצה הישראלית לשיקום, התאמת עיפוקים למוגבלים, ירושלים תשל"ד—1974 (תרגום מאנגלית).
2. מקרוב ד', תמריצים לעבודה, ביה"ס לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית, תשל"ד.
3. מרשוד נ' ואספניולי גבילה, סקר שירותים לנכים במזרח ירושלים, ג'וינט ישראל, עיריית ירושלים, משרד העבודה והרווחה, פברואר 1980.
4. פלוריאן ו', דעות מעבירים על נכים והתפתחות להעסיקם, אוניברסיטת בריאן, רמת גן 1974.
5. קופ"ח של ההסתדרות כללית של העובדים בארץ ישראל, ריפוי בעיסוק, מכון לשיקום, מערכת להערכת יכולת העבודה, יוני 1979.
6. קפלן א', עבודה פונקציונלית שיקומית, תוך שימוש באמצעים מקבוצתיים (ללא ציון תאריך).
7. שפירא מוניקה, "שירותי שיקום ושירותי תעסוקה מוגנת", בתוך: נתיבות שיקום, המועצה הישראלית לשיקום, ירושלים קיץ 1976.
8. Boswell, D. & Wingrove Janet, *The Handicapped Person in the Community*, The Open University, London 1974.

סיוע לישראלים חוזרים – זכאות ונוקקות*

מאת ד"ר אהרון פיין**

למקרה, וזאת לאור מצבו הספציפי של כל פונה.

הגישה האוניברסלית, הנמצאת בקצהו השני של הרצף, אינה גורסת בדיקת אמצעים ומי גמתה למנוע את המצב המשפיל לעתים של בדיקה וחקירה במצבו של הפונה. זאת, אם מפני שקיימת רתיעה מפני הפעלת בוחן אמי צעים או על יסוד ההנחה שהשירות שבו מדוי בר הוא שירות בסיסי שהחברה צריכה להבטיח לכל חבריה ללא כל קשר למצבם וליכולתם לשלם עבור השירות.

שתי מגמות אלה של שירות סלקטיבי מחד גיסא, ואוניברסלי מאידך גיסא, מובנות יותר כאשר מדובר בשירותים שקל לזהות את הטעם לפיתוחם על יסודות אלה, כגון שירותי חינוך שהחברה מעוניינת להבטיח לכל, ולכן מוענקים אלה על בסיס אוניברסלי. ולעומתם מקובל, ששירותי סעד ניתנים רק לאלה שאכן יכולים להוכיח את נזקקותם לעזרה.

הבעיה העיקרית בקביעת שיטת הגשת סיוע מתייחסת לאותם שירותים שמעצבי המדיניות אינם רואים צורך להעניקם לכלל האוכלוסיה ללא אבחנה של נזקקות לעזרה ומאידך גיסא אינם רוצים או אינם יכולים להפעיל לגביהם בוחן אמצעים שיהיה מהימן ושהפעלתו תהי מעשית וחסכונית.

ריצ'רד טיטמוס, שעסק רבות בשאלות של

מבוא

את מערכת השירותים המופעלים בחברה ניתן לזהות על-פני רצף, אשר בצדו האחד מצויים שירותים סלקטיביים המוענקים על-פי קריטריונים של נזקקות ובצד האחר מצויים שירותים אוניברסליים המוענקים לכלל האוכלוסיה, וזאת ללא כל אבחנה של נזקקות לסיוע.

אחת ההבחנות העיקריות בין שתי מגמות אלה של מתן שירותים מצויה בשיטת בדיקתה של הזכאות לעזרה. מערכת השירותים הסלקטיביים כוללת בתוכה מרכיב של בדיקת נזקקות, המהווה יסוד לזיהוי האוכלוסיה הרשאית להיכלל בין הזכאים לקבלת העזרה. מרכיב זה כולל לרוב בוחן אמצעים, הבדוק את מצבו של כל פונה ופונה. גישה זו של בדיקת זכאות כוללת לרוב גם גורם של שיקול דעת מצד הגוף המסייע, שמגמתו לבדוק באיזו מידה יכול הפונה לגייס בעצמו את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיו, כולם או חלק מהם. מבחן זה של אמצעים תוך כדי שיקול דעת מסייע בהחלטה הבאה לקבוע עד כמה צריכה הרשות המסייעת לבוא לקראת הפונה לעזרה בהשלמת גיוס המשאבים הדרושים. כתוצאה מכך נוצר מצב, ששיעורי העזרה הניתנים לפונים הם שונים ממקרה

* המאמר מבוסס על מחקר ישראלים חוזרים שנערך בבית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, על-ידי הזמנת האגף למחקר ולתכנון, המשרד לקליטת העלייה.
** בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

אוניברסליות וסלקטיביות, דגל בצורך להימנע מהשימוש בבוזן אמצעים הנדרש בגישה הסלקטיבית ומאידך גיסא הבין, שאין מקום להענקת שירותים אוניברסליים לכל, כשאין הצדקה לכך (טיטמוס 1967). בסכמו את הדין בנושא מדגיש טיטמוס, שהאתגר המרכזי בסוגיה זו טמון בשאלה, האם ביכולתנו לזהות קריטריון שבאמצעותו ניתן יהיה לאתר את אותן הקבוצות מכלל האוכלוסיה הנזקקות לעזרה. באמצעות קריטריון זה ניתן יהיה להבטיח שהנזקקים אמנם ייעזרו, וזאת בלי שיידרשו לעמוד באופן אישי בפני בוזן אמצעים. בדרך זו יהווה הקריטריון אמצעי לזיהוי נזקקות וכן יסוד להענקת זכאות על-פי זכות ולא כחסד המבוסס על שיקול דעת לגבי כל פונה ופונה. מגישה זו ניתן לראות, שטיטמוס מקבל את הרעיון של שירות סלקטיבי, אך זה צריך להיות שירות סלקטיבי על בסיס אוניברסלי.

שירות סלקטיבי זה מבוסס על הימצאותה של תכונה המגדירה נזקקות, כאשר ההנחה הבסיסית היא, שתכונה זו (המזוהה לעתים כתכונת "הדמוגראנט") מיוחדת לאוכלוסיית הנזקקים. כמו כן, הסיוע הניתן באמצעות תכונה או קריטריון הוא סיוע אחיד ואחידות זו מעניקה לו אופי אוניברסלי. המבחן של גישה סלקטיבית אוניברסלית זו הוא בשאלה האם הקריטריון שנבחן לבדיקת זכאות נמצא במתאם גבוה עם מבחני הנזקקות, או במלים אחרות, האם השימוש בקריטריון אינו משאיר מחוץ לאוכלוסיית הזכאים נזקקים שמן הראוי היה לסייע להם, או האם השימוש בקריטריון אינו מעניק זכאות לציבור שאינו נזקק לסיוע.

שאלה זו היא למעשה שאלה מכרעת שטיטמוס זיהה אותה כאתגר עיקרי בתהליך הזיהוי של אוכלוסיית הזכאים לשירות סלקטיבי. אין כל ספק, שטיטמוס, בקביעתו שמדובר בשאלה סבוכה, לא התכוון רק לעניין הטכני של איתור הקריטריון לזכאות, אלא רמז גם על הקושי לקבוע פירושה של נזקקות. על קושי זה בקביעת משמעותה של נזקקות

הרחיבו את הדיבור חוקרים רבים בשעה שניסו לברר את שאלת המשמעות של צורך (קארטר 1960). שאלה זו, המסבכת ביותר את הדיון באיתור אוכלוסיה נזקקת, מקשה במיוחד על היכולת לאתר קריטריון שיאפשר זיהוי הנזקקים לעזרה, וכל זאת בלי שיתבקשו לעמוד בפני בוזן שיוזמה את צורכיהם, דהיינו את נזקקותם. מובן, שלקשיים אלה יש השלכות רבות משמעות ביחס לאופי השירות הניתן, מאחר שזה מבוסס על הנחות בדבר הצורך שעליו אמור השירות לתת מענה.

הספרות המקצועית אינה מצביעה על שיטה תיאורטית לפיה ניתן לאתר את הקריטריונים לזיהוי אוכלוסיה הנזקקת לשירות ואת זיהוי השירות המתאים ביותר להתמודדות עם צורך. מאידך גיסא, נעשו ניסיונות שונים כדי להתמודד עם שאלות אלה על בסיס אמי פירי, ובעיקר במסגרת מחקרי הערכה של שירותים (רוס וויליאמס 1972). במאמר זה נציג דוגמה של הענקת שירות סלקטיבי על בסיס אוניברסלי ונגסה לברר האם אכן שימש הקריטריון בוזן מהימן לזיהוי הנזקקים לעזרה. כמו כן נגסה לברר בעזרת הדוגמה הזאת האם השירות שהוענק אכן ענה על צורך ותרם להשגת המטרה שלשמה פותח. הדוגמה שתוצג מבוססת על נתונים שנאספו בקשר עם תכנית הסיוע לישראלים שחזרו לישראל במשך שנת ה-30 לעצמאות המדינה, וזאת לאחר ששהו מחוץ לישראל תקופה ממושכת.

מהי תכנית הסיוע?

תכנית הסיוע שהופעלה באופן סלקטיבי אוניברסלי נועדה לישראלים שיצאו את הארץ לפני ה-1 באפריל 1975 וחזרו בתקופה שבין ה-1 לינואר 1978 ועד ה-31 לאוגוסט 1979. תכנית הסיוע נועדה בעיקרה להקל על ישראליים ששהו תקופה ממושכת מחוץ לישראל, וזאת מתוך הנחה שאוכלוסיה זו של

ישראלים אכן נזקקת לעזרה בתהליך השיבה לארץ. באופן מוחשי בא הסיוע לידי ביטוי בתחומים אלה:

- א. הלוואה למימון הוצאות הנסיעה לארץ ומשלוח מטען אישי.
- ב. מתן פטור מתשלום מכס עבור חפצי בית שונים.
- ג. ביטוח רפואי חינם לתקופה של שישה חודשים.
- ד. מתן משכנתא לרכישת דירה.
- ה. סיוע בדמי לימוד ודמי מחיה בתקופת הכשרה ובהסבה מקצועית.
- ו. הלוואה עומדת למתיישבים באזורי פי-תוח.

להפעלת התכנית קדמו התלבטויות רבות בדבר שיטת מתן הסיוע לחוזרים. בסופו של דבר הוחלט לנקוט גישה סלקטיבית אוניברסלית, דהיינו להעניק סיוע לכל החוזרים שיצאו מהארץ לפני ה-1 באפריל 1975. קרי-טריון זה היווה את הבסיס לסלקטיביות מתוך כלל אוכלוסיית ישראלים שחזרו במשך תקופת הפעלת התכנית, דהיינו בין ה-1 בינואר 1978 ועד ל-31 באוגוסט 1979.

בחירת הקריטריון של תקופת השהות מחוץ לישראל (מלפני ה-1 באפריל 1975) מצביעה על הערכת מעצבי מדיניות הסיוע לחוזרים, שאוכלוסייה זו של ישראלים זקוקה לעידוד חומרי כדי לאפשר את שובם לישראל, הערכה שהכתיבה את השיטה שבה זוהתה אוכלוסיית הזכאים, וזאת על-פי תקופת השהות מחוץ לישראל.

זיהוי קריטריון זה של תקופת השהות מחוץ לישראל נעשה ללא כל ספק מתוך חוסר יכולת לזהות קריטריון טוב יותר שלא יחייב שימוש בשיטה של בוחן אמצעים ובכך אפשר שירתיע את העוזבים שמדינת ישראל חפצה לעודד את שובם.

התפיסה, שישראלים חוזרים נזקקים לסיוע, הושפעה רבות מהגישה שפותחה במשך ה-

שנים לפיה העולים לישראל נזקקים וזכאים לעזרה. במסגרת כל הגיסיונות לפיתוח מדיניות לעידוד השיבה לישראל שימשו שירותי הסיוע שפותחו עבור העולים כנקודת מוצא. מדי פעם נעשו ניסיונות להשוות את הסיוע לחוזרים באופן חלקי או מוחלט לרמת הסיוע שהוענקה לעולים. (תורן 1974). אך בכל המקרים ההנחה הבסיסית היתה, שכשם שהעולים נזקקים לסיוע ואין לצפות מהם שיתמודדו באופן עצמאי עם סיפוק הצרכים המתעוררים כתוצאה מהעלייה לישראל, כך גם אין לצפות מישראלים שיחזרו לארץ ללא סיוע. במאמרו "העליות הראשונות — מיתוס ומציאות" מסביר קלנר, שציפיות אלה מקורן למעשה בהבחנה שבין מהגר לעולה (קלנר תשל"ט). הבחנה זו מצביעה על כך, שהעולה אינו נדרש לעמוד ברשות עצמו, דוגמת מהגר בארצות אחרות, ומותר לו לצפות להתייחסות מיוחדת ואוהדת לצרכיו האישיים והמדיניים. על-פי רוב נענתה החברה הישראלית בחיוב לציפייה זו, ותרמה לא במעט להגברת הציפייה לעזרה ולהרחבת תחומי העזרה.

תפיסה זו, שאת יסודותיה אנו יכולים למצוא בתקופת התחדשות היישוב היהודי בארץ-ישראל בסוף המאה ה-19, הורחבה במשך השנים ומוסדה בעזרת תכניות סיוע שונות שפיתחה ואימצה מדינת ישראל.

ההקבלה וההצמדה של ישראלים חוזרים לעולם חדשים תרמה רבות לפיתוחן של תכניות הסיוע לישראלים חוזרים שהונהגו בדרכים שונות מאז אמצע שנות ה-60.

התכנית הנוכחית לסיוע לישראלים חוזרים באה להרחיב בשני תחומים עיקריים: (א) הרחבת היקף תחומי הסיוע לעומת תחומי הסיוע שהוענקו בעבר; (ב) הרחבת אוכלוסיית הזכאים לעזרה. עד ינואר 1978, עת הונהגה תכנית הסיוע, היו זכאים לעזרה ישראלים שחזרו מחו"ל לאחר תקופה של לפחות שתי שנות לימוד או השתלמות במוסד אקדמי מוכר בחו"ל. התכנית החדשה ויתרה על תנאי זה וגם ישראלים ששהו בחו"ל ללא כל קשר עם לימודים או השתלמות נכ-

המחקר ודרך ביצועו

מחקרנו מתייחס לאוכלוסיה של 448 ישי-
ראלים שחזרו לישראל, נעזרו בתכנית הסיוע
ונרשמו כישראלים חוזרים במשך התקופה
שבין 1 לינואר 1978 וה-31 למארס 1979.
איסוף הנתונים נעשה באמצעות שאלוני מחקר
שנשלחו בדואר אל 1651 ראשי המשפחות
שנעזרו במסגרת תכנית הסיוע. מתוך אלה
ענו, כאמור, 448.¹

אחת השאלות המרכזיות שנבחנה במחקר
היתה "למי עזרה תכנית הסיוע?". מגמתנו
בשאלה זו היתה לבחון מי הם אלה שאכן
נזקקו לעזרה ולא היו חוזרים בלעדית, ומי
הם אלה שנהגו מהגישה האוניברסלית, למרות
שלא היו זקוקים לעזרה. לשם אבחנה זו הצגנו
בפני החוזרים סדרה של שאלות, שהראשונה
בהן באה להעריך את מידת ההשפעה שהיתה
לתכנית הסיוע על עצם השיבה של החוזרים.
מאחר שבמקביל לתכנית הסיוע פעלו באותה
עת תכניות נוספות שבהן יכלו להיעזר חלק
מהחוזרים, כגון תכנית סיוע לסטודנטים חוז-
רים ששהו שנתיים או יותר מחוץ לישראל,
ניסינו לזהות אם עצם האפשרות לקבל סיוע
במסגרת כלשהי יש בה כדי להשפיע על הי-
שיבה, מאחר שהניסיון מראה, שהשיבה לארץ
אינה בהכרח סופו של תהליך הגירה. ניסינו
גם לבחון את הסיכויים שהחוזרים אכן ית-
מידו וישארו בארץ.

אם מגמת התכנית היתה לעודד את השיבה
לארץ, הרי שעידוד זה הוא בבחינת מטרה
לטווח הקצר. לעומת זאת, ההתמדה בהיש-
אות בארץ היא מטרה לטווח הארוך. בהמשך
נפרט את ממצאינו ביחס להשגתן של שתי
מטרות אלה, וכל זאת לאור השפעתה של
תכנית הסיוע.

ללו בקבוצת הזכאים. כלומר, תנאי הזכאות
התבססו על מרכיב אחד בלבד, והוא קיום
התנאי של יציאת מן הארץ וכניסה אליה
במועדים שפורטו לעיל, דבר שהביא להג-
דלת אוכלוסיית הזכאים.

קיומו של תנאי יחיד זה יצר מצב, שאם
בעבר היתה מגמה לתת סיוע ספציפי לסטו-
דנטים או למשתלמים מפני שאלה שהו בחו"ל
למטרות שאינן שיפור מצבם הכלכלי, וזוהו
כבעלי אמצעים מוגבלים, השתמשה הגישה
החדשה באינדיקטור כללי יותר, אם מתוך
התעלמות מהבדלים אפשריים במצבן הכלכלי
של קבוצות החוזרים השונות, או מפני שק-
בוצה זו של זכאים זוהתה כקבוצה נזקקת
לעזרה ולתמריץ כדי לעודד שובה לארץ.
ייתכן, שהתעלמות זו נבעה בעיקר ממגבלות
הטבועות בעריכת בוחן אמצעים לחוזרים
ובמגמה להפגין פתיחות כלפיהם, וזאת בלי
לשים לב למצבם הכלכלי וליכולתם להת-
מודד באופן עצמאי עם פתרון הבעיות החומ-
ריות הכרוכות בשיבה לארץ.

גישה זו של פתיחות ורוחב יד במתן סיוע
עוררה הדים רבים בדיונים ציבוריים שבהם
הועלתה סוגיית הצדקתו של מתן סיוע רחב
בגישה אוניברסלית. זאת מנקודת מבט של
ההגינות הציבורית כלפי ישראלים שכלל לא
עזבו את הארץ. במאמרנו זה לא נבחן את
התכנית מבחינת ההגינות שיש בה כלפי תו-
שבי ישראל שלא עזבו את הארץ, אלא נת-
הכז בבחינת השימוש בקריטריון של תקופת
שהות בחו"ל, שהיווה יסוד בלעדי לבחינת
הזכאות. בחינתו של קריטריון זה חשובה לנו
במיוחד, מאחר שרצוננו לבדוק האם קיים
מתאם בין קריטריון זה ובין נזקקותם של
החוזרים והאם יש בכוחו של קריטריון זה
לשמש בעתיד גורם המסייע במתן שירות
סלקטיבי אוניברסלי זה לישראלים חוזרים.

1 איסוף הנתונים לא הושלם ביחס לכל האוכלוסיה מפני שהתגלו קשיים באיתור כתובות ובמקרים
אחדים אף התברר שכמה מן החוזרים כבר הספיקו לשוב ולעזוב את הארץ.

א. ההשפעה על השיבה לארץ בלוח 1 מפורטים ממצאינו ביחס לשאלה המרכזית של השפעת תכנית הסיוע על השיבה לארץ. מהממצאים מתברר, ש-8.2% מהחוזרים סבורים שלתכנית הסיוע היתה השפעה מכרעת על תכניתיהם לשוב לארץ ובלעדיה לא היו חוזרים. על השפעה חלקית דיווחו 33.2% מן החוזרים. לעומתם, 58.6% סבורים שלתכנית הסיוע לא היתה כל השפעה על שובם, וגם בלעדיה היו חוזרים במועד שחזרו.

מאחר שניתן היה לטעון, שתשובות אלה ניתנו בחלקן על רקע הידיעה שחלק מן החוזרים יכלו להסתייע בתכניות מקבילות שפעלו באותה עת, דהיינו, תכניות עבור סטודנטים ומשתלמים ותכניות עבור בני משפחה של עולים, בחנו את התפלגות המשיבים על השפעת התכנית לפי זכאותם לסיוע בתכניות אלה.

מתבדיקה מתברר, כמצוין בלוח 1, ש-184 מבין המשיבים, דהיינו 45.9% מהמדגם, לא היו זכאים כלל לעזרה במסגרת תכניות אחרות. למעלה ממחציתם — 104 ראשי משפחות — הצהירו, שתכנית הסיוע לא השפעה

פיעה כלל על שובם לארץ. כלומר, חוזרים אלה מצהירים שלא הרגישו את עצמם נזקקים לעזרה. ההקלות לא השפיעו כלל על תכניותיהם, ואילולי התכנית לא היו זכאים כלל לסיוע, אך קרוב לוודאי שהיו חוזרים בכל זאת. הימצאותם במדגם המחקר מוכיחה למעשה שהם נרשמו כמבקשי סיוע רק מפני שהגישה האוניברסלית העניקה להם זכאות, אך על-פי הצהרתם לא נזקקו לעזרה. באשר לסטודנטים ולבני משפחה של עולים, גם כאן יכולים אנו לזהות אחוז גבוה של הטוענים לאי-השפעת התכנית — 48.5% מבין הסטודנטים, ו-37.8% מבין בני משפחותיהם של עולים. (לגבי קבוצות אלה קיימת האפשרות שהצהרתם על חוסר השפעת התכנית נבעה מהידיעה שיכלו להיעזר בתכניות סיוע אחרות שהם היו זכאים להן.)

כפי שצוין בתחילת מאמרנו, לא נערך בוחן אמצעים לצורך קבלת הסיוע וכדי לממש את סעיפי העזרה היה על החוזרים לבקש בנפרד את כל אחד מסעיפי העזרה שהוצעו. בהגחה שקיימים הבדלים במצבם הכלכלי של החוזרים, ניסינו לבחון, האם למרות ההצהרות השונות בדבר חוסר ההשפעה של התכנית,

לוח 1

השפעת תכניות הסיוע על-פי היכולת להיעזר בפיוע במסגרת תכניות שונות

סה"כ	לא היו זכאים לכל סיוע		יכלו להיעזר בזכויות כבני משפחה של עולים		יכלו להיעזר בהקלות כסטודנטים חוזרים		
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	
8.2	33	10.3	19	13.3	6	4.7	הושפעו מאוד מתכנית הסיוע
33.2	133	33.2	61	48.9	22	29.1	הושפעו במידת-מה מהתכנית
58.6	235	56.5	104	37.8	17	48.5	כלל לא הושפעו
100	401	100	184	100	45	100	סה"כ

$\chi^2 = 14.50$ d.f. = 4 p = 0.0005
לגבי 47 מהחוזרים אין נתונים.

מצד **תפק** גדול מהחוזרים, היו הבדלים בדרך השימוש בסיוע המוצע. ציפינו שהבדלים אלה יהיו במתאם עם הרגשת החשיבות של תכנית הסיוע והשפעתה כגורם מעודד לשיבה. את ההבדלים בחנו לגבי ארבעת תחומי סיוע שבהם נעשה השימוש בשיעור הגבוה ביותר מצד החוזרים: פטור ממכס עבור חפצי בית (אותו ביקשו 87.4% מבין החוזרים), ביטוח רפואי חינם. לחצי שנה (86.3% מהחוזרים), הלוואה למשלוח מטען אישי (ניתנה ל-73% מהחוזרים), והלוואה לרכישת כרטיסי נסיעה לארץ (בה נעזרו 68.1% מהחוזרים). ההת-עניינות בשאר תחומי הסיוע היתה מועטת ביותר, ורק בודדים מבין החוזרים ביקשו להיעזר בהם.

את ארבעת סעיפי העזרה, שזכו להתעניינות הרבה ביותר, ניתן לחלק לשתי קבוצות. בק-בוצה האחת נכלל סיוע פסיבי באמצעות פטור ממכס ופטור מתשלום עבור ביטוח רפואי; ואילו בקבוצה השנייה נכלל סיוע אקטיבי באמצעות הלוואות: הלוואה לצורך משלוח חפצים אישיים והלוואה לצורך רכישת כרטיסי נסיעה.

באמצעות לוח 2, המבוסס על החוזרים שאכן נעזרו בסעיפי הסיוע ובהתאם למידת השפעתה

של התכנית אנו יכולים לראות, שקיימת מגמה שונה בשימוש בסעיפי הסיוע המת-ייחסים לפטור, לעזמת אלה המתייחסים להל-וואה. כאשר מדובר בפטור ממכס, אין אנו מוצאים הבדל משמעותי בניצול סעיף העזרה. בקרב אלה שהצהירו שהושפעו מהתכנית וב-קרב אלה שהצהירו שכלל לא הושפעו ממנה קיים אחוז דומה של הנעזרים בסעיף העזרה, ורמת המובהקות אף מורה על כך שאין הבדל משמעותי². מאידך גיסא, כאשר מדובר בהלוו-אות בולט יותר ההבדל, וברמת מובהקות גבוהה. דבר זה מצביע על השוני בין סיוע של פטור לסיוע של הלוואה. הבדל זה מראה, שאחוז הנעזרים בהלוואות קטן יותר בקרב אלה הסבורים שתכנית הסיוע כלל לא הש-פיעה על ההחלטה לשוב לישראל. מבין הס-בורים שתכנית הסיוע לא השפיעה כלל ביקשו, וקיבלו, 63.5% הלוואה למשלוח מטען אישי ו-58.5% ביקשו, וקיבלו, הלוואה לר-כישת כרטיסי נסיעה.

לעומתם, 75.8% מבין אלה שאמרו כי תכנית הסיוע השפיעה עליהם מאוד נעזרו בהלוואה למשלוח מטען אישי, ו-78.8% קיבלו הלוואה לצורך רכישת כרטיסי נסיעה. הבדלים אלה מראים, שמצבם הכלכלי של הלא-מושפעים

לוח 2

הנעזרים בתכנית הסיוע על-פי סעיפי העזרה ומידת השפעת התכנית כתמריץ לשיבה

רמת מובהקות	כלל לא הושפעו מהתכנית		הושפעו במידת-מה מהתכנית		הושפעו מאוד מתכנית הסיוע		סעיפי הסיוע שבו נעזרו החוזרים
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	
p =							
.0146	195	84.4	133	93.7	29	82.9	1. פטור ממכס
.0198	177	81.9	122	91.7	30	90.9	2. ביטוח רפואי
.0000	129	63.5	114	86.4	25	75.8	3. הלוואה למשלוח מטען אישי
.0013	110	58.5	98	79.0	26	78.8	4. הלוואה לכרטיס נסיעה

2 רמת מובהקות זו מבוססת על לוחות נפרדים שהוכנו עבור כל אחד מסעיפי הסיוע, שבהם נכללו גם החוזרים שלא נעזרו בסעיף הסיוע שלגביו הוכן הלוח.

של החוזרים מגודל הדירה שהם מתגוררים בה. בהנחה שפתרון מצב הדיור בארץ מהווה אינדיקטור למצב הכלכלי, שאלנו את החוזרים באיזו מידה הם שבעי רצון מגודל הדירה שהם מתגוררים בה בארץ. שביעות רצון זו משקפת הרגשה סובייקטיבית, אך מאחר שגם הערכת הנזקקות לתכנית הסיוע וההשפעה שנבעה ממנה היתה סובייקטיבית העדפנו להשתמש ברמת הדיור כאינדיקטור למצב כלכלי. גישה זו של בחינת המצב הכלכלי והערכת הנזקקות בצורה סובייקטיבית מקובלת במחקרים השונים שעסקו בזיהוי צרכים והיא מזוהה על-פי-רוב כ"צורך מורגש" (בראדשו 1972).

לוח 3 מראה, ששביעות-הרצון מדירת המגורים נמצאת ביחס הפוך למידת ההשפעה של תכנית הסיוע. מבין הטוענים שהושפעו מאוד מתכנית הסיוע, 28.2% מרוצים מאוד מגודל דירתם, וזאת לעומת 72.4% מבין הטוענים שכלל לא הושפעו מתכנית הסיוע והמרוצים מגודל דירתם. מגמה זו מצביעה על כך, שהטוענים שכלל לא הושפעו מתכנית הסיוע אכן נמצאים במצב כלכלי טוב יותר, ונזקקים פחות לעזרה וזו, קרוב לוודאי, הסיבה מדוע מיעטו יותר בבקשת הלוואות.

מהתכנית טוב יותר מזה של אלה שהושפעו, ולכן קיים ההבדל בבקשת הלוואות. מאידך גיסא, כאשר מדובר בפטור, אין רואים הבדל משמעותי בניצול סעיף עזרה זה. כך, לדוגמה, 82.9% מבין המושפעים מאוד מהתכנית ביקשו עזרה בפטור ממכס, ו-84.4% מבין הלא-מושפעים מהתכנית ביקשו, וקיבלו, פטור זה.

התייחסות שונה זו לסעיפי העזרה מראה, שכאשר מדובר בפטור שהוא בבחינת מענק שאין להחזירו, אין מגמה של סלקטיביות סנימית בבקשה לעזרה. מאידך גיסא, כאשר מדובר בהלוואה שיש להחזירה, מסתמנת מגמה של סלקטיביות, הנזקקים יותר נוטים לבקש, והנזקקים פחות ממעטים לבקש.

עד כמה סלקטיביות זו מסייעת להבחנה בין הנזקקים ובין אלה שאינם נזקקים קשה לקבוע. בוודאות, אך נראה שעדיין רבים מבין הלא-נזקקים נטו לנצל את סעיפי העזרה שהועמדו לרשותם למרות שלא נזקקו לעזרה (ובמיוחד בקבלת הלוואה שתנאיה היו טובים ביותר לאור העובדה שההלוואה ניתנה במטבע זר והחזר ההלוואה ייעשה, לאחר מספר שנים, במטבע ישראלי ולפי שער המטבע הזר ביום קבלת ההלוואה). על מגמה זו ניתן ללמוד מלוח 3, המפרט את שביעות רצונם

לוח 3

שביעות הרצון מגודל הדירה שבה גרים על-פי רמת ההשפעה של תכנית הסיוע

סה"כ	כלל לא מרוצים		לא כל כך מרוצים		מרוצים למדי		מרוצים מאוד מגודל הדירה			
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%		
100	44	15.4	6	20.5	8	35.9	19	28.2	11	הושפעו מאוד מתכנית הסיוע
100	138	2.1	3	5.1	7	25.4	35	67.4	93	הושפעו במידת-מה מהתכנית
100	246	2.8	7	5.7	14	19.1	47	72.4	178	כלל לא הושפעו

$\chi^2 = 41.81$ d. f. = 6 p = .0000
לגבי 20 מן החוזרים אין נתונים.

ביטחונם של החוזרים בהישארותם בארץ על-פי רמת ההשפעה של תכנית הפיוק

ס"ה כ	בטוחים שיעזבו את הארץ		לא בטוחים שיישארו		בטוחים שיישארו בארץ		
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	
100	38	10.6	4	50.0	15	39.4	הושפעו מאוד מתכנית הסיוע
100	145	0.7	1	33.1	48	66.2	הושפעו במידת-מה
100	245	2.4	6	29.8	76	67.8	כלל לא הושפעו

$x^2 = 19.85$ d.f. = 4 $p = .0005$
 לגבי 11 מן החוזרים אין נתונים...

כויים שמטרה זו תושג, הפנינו לחוזרים מספר שאלות, שיש בהן כדי להצביע על תכניותיהם לטווח הארוך. אחת השאלות המרכזיות עסקה בביטחונם של החוזרים שיתמידו להישאר ב"ארץ. בבדיקת הקשר שבין ביטחון זה להשפעת תכנית הסיוע התברר, כמפורט בלוח 4, שהמושפעים מהתכנית בטוחים פחות שיתמידו להישאר בארץ. מבין קבוצה זו, 10.6% בטוחים שיעזבו את הארץ, ו-50% אינם בטוחים שיישארו.

מאידך גיסא, בקרב הטוענים שכלל לא הושפעו מהתכנית, קטן יותר חלקם של אלה הסבורים שיעזבו את הארץ (2.4%) ושל אלה הטוענים שאינם בטוחים אם יישארו (29.8%). לעומתם, 67.8% מבין הלא-מושפעים מהתכנית בטוחים שיישארו בארץ. קשר הפוך זה בין השפעת התכנית למגמת ההישארות בארץ מעניין במיוחד, מאחר שהוא מצביע על כך שהסיוע שהוענק לנוקדים לעזרה אין בו כדי להבטיח שתושגנה מטרות התכנית לטווח הארוך. מאידך גיסא, הלא-מושפעים מהתכנית, כלומר, הלא-נוקדים לעזרה, בטוחים יותר שיישארו בארץ. קשה לדעת מה הן הסיבות למגמה זו, אך ייתכן שהמשאבים שהועמדו לרשות התכנית להשגת המטרות לטווח הקצר אין די בהם כדי לתבטיח את השגת המטרות לטווח הארוך.

חיזוק לאפשרות זו ניתן למצוא בממצאי לוח

מאידך גיסא, כאשר מדובר בפטורים, לא מנע מהם המצב הכלכלי להסתייע בסעיף עזרה זה, מאחר שהדבר נתפס בעיני רבים כשגיאה שלא לנצל הזדמנות זו, שהיא בבחינת זכות חוקית. המתאם בין חוסר השפעת התכנית למצב כלכלי טוב, כפי שנמדד באמצעות שביעות רצון מגודל הדירה והימנעות מבקשת הלוואה מראה, שהרגשת חוסר השפעה של התכנית מבוססת על אי-הודקקות לעזרה. כפי שכבר האינו בלוח 1, 58.6% מבין החוזרים טענו שלפי הרגשתם לא היתה לתכנית השפעה על שובם, ונראה שאכן יש להרגשה זו יסוד.

ב. סיכויי ההתמדה להישארות בארץ לטווח הקצר היתה מגמת התכנית לסייע ב"שובם של ישראלים, אך אין כל ספק שמטרה זו היא בבחינת אמצעי להשגת המטרה המרכזית, שהיא הבטחת הישארותם בארץ של החוזרים. אין כל ספק, ששביעות הרצון מעצם השיבה ומהשירותים שניתנו בשלב השיבה יש בכוחם להשפיע על יכולתם ונכונותם של החוזרים להשתלב מחדש בחיי החברה הכלכלית בארץ.

מאחר שההתמדה בהישארות בארץ היתה מטרה מרכזית של התכנית, אם כי מטרה לטווח הארוך, ניסינו להעריך את סיכוייהם של החוזרים להישאר בארץ, כדי לבחון את הסי-

שביעות רצונם של החוזרים מהשיבה לישראל

סה"כ	מאוד לא		לא שבעי רצון		שבעי רצון		מאוד שבעי רצון מהשיבה		סה"כ
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%	
100	38	23.7	9	28.9	11	42.1	16	5.3	2
100	143	2.8	4	15.4	22	58.7	84	23.1	33
100	241	3.7	9	18.3	44	53.5	129	24.5	59

הושפעו מאוד

מתכנית הסיוע 2
 הושפעו במידת-מה 33
 כלל לא הושפעו
 מהתכנית 59

$\chi^2 = 37.60$ d.f. = 6 p = 0.0001
 לגבי 26 מן החוזרים אין נתונים.

ראלים שהושפעו מאוד מתכנית הסיוע, ומ-
 אידך גיסא, ישראלים שכלל לא הושפעו מה-
 תכנית, ולפי דבריהם, היו חוזרים לישראל
 גם בלעדית. הבדלים בולטים התגלו גם בכל
 הנוגע לביטחונם של החוזרים בשאלת הי-
 שארותם בארץ, ולמרות שנעזרו בתכנית הי-
 סיוע בדרכים שונות כדי לקדם את שובם,
 די בסיוע זה כדי להבטיח המשך הישארותם
 בארץ.

אשר לשאלה המרכזית, האומנם תרמה תכנית
 הסיוע, שהוצעה באופן שווה לכלל החוזרים,
 להשגת המטרות שלשמן פותחה, נראה שקשה
 לענות על כך תשובה חיובית באופן חד מש-
 מעי. במבט ראשון ובהתייחסות ספציפית ל-
 אוכלוסיה שנבדקה אכן נראה, שאם כי קבוצה
 זו של ישראלים חזרה לאחר תקופת שהות
 מחוץ לישראל, ייתכן שהיתה עושה זאת גם
 ללא המשאבים שהוקצו למטרה זו. מאידך
 גיסא, בהשפעת התכנית החוזרים נוטים יותר
 להביע ספק באשר להישארותם בארץ ואזי
 המשאבים שהוקצו לסיוע עבורם גם הם אפשר
 שלא סייעו בקידום המטרה לטווח הארוך,
 דהיינו הישארותם בארץ. לעומת זאת, אם
 נבחן את תכנית הסיוע כניסיון מוגבל במס-
 גרת מאמץ מתמשך לעידוד השיבה לארץ,

5, המצביעים על כך ששביעות הרצון מה-
 שיבה נמוכה במיוחד בקרב החוזרים שהוש-
 פעו מתכנית הסיוע. כך, לדוגמה, 5.3% מבין
 אלה שהושפעו מאוד מתכנית הסיוע שבעי
 רצון מאוד מהשיבה לארץ, לעומתם 24.5%
 מבין אלה שכלל לא הושפעו מהתכנית שבעי
 רצון מאוד מהשיבה.

ממצאים אלה, התואמים גם את ממצאינו
 בדבר שביעות הרצון מגודל הדירה ומרמת
 הביטחון בהישארות בארץ, מראים שלמעשה
 האוכלוסיה המושפעת ביותר מהתכנית מרו-
 צה פחות ובטוחה פחות שתישאר. מאידך
 גיסא, האוכלוסיה שלא הושפעה מהתכנית
 ואכן נעזרה פחות במספר תחומים מרוצה
 יותר מהשיבה לארץ ובטוחה יותר שתישאר.

דיון וסיכום

ממצאי המחקר, כפי שתוארו כאן, מראים
 בבירור שמצבם הכלכלי של הישראלים החוז-
 רים אינו אחיד. כמו-כן, השפעתה של תכנית
 הסיוע על ההחלטה לשוב לישראל אינה שווה,
 וניתן להבחין ברצף של התייחסויות לרמת
 השפעה זו. בקצה האחד אפשר למצוא יש-

נגלה, שניסיון זה, גם אם לא עלה כמצופה, יש בו פוטנציאל רב בשביל שיפור הגישה לדרך הטיפול בחוזרים, וכפי שהודגש בתחילת דברינו, בדיקה זו היא אחת ממטרותינו.

כאמור, הקריטריון של מועדי יציאה מהארץ והשיבה אליה שימש בסיס לזיהוי נזקקות וזכאות, וזאת מתוך חוסר יכולת לזהות קריטריון טוב יותר. ממצאי המחקר הראו בביטחון רור, שאין בקריטריון זה כדי להצביע על נזקקות. רבים מבין הזכאים על-פי קריטריון זה הצהירו במפורש שאינם מרגישים את עצמם כנזקקים לעזרה. מכאן, שלגבי העתיד מראה הניסיון שתואר, שיש צורך לזהות קריטריון שונה שיהיה מהימן יותר לזיהוי החוזרים הנזקקים.

אשר לממצא המראה שהמושפעים מהתכנית פחות בטוחים שישארו בארץ, נראה שמעופי הסיוע שהוענקו לחוזרים אין די בהם כדי להבטיח הישארות בארץ ומכאן שיש לנסות ולזהות את העזרה שחוזרים נזקקים לה, כדי שיגבר ביטחונם כי ישארו בארץ.

מאחר שמגמתנו להימנע מפיתוח שירות סלקטיבי על בסיס של בחון אמצעים נראה, שני קודת המפתח לגישה חדשה בזיהוי הנזקקים נעוצה בממצאינו בדבר הסלקציה העצמית באופן השימוש בשירותים שהוגשו. כפי שפורט בלוח 2, החוזרים שמצבם הכלכלי היה טוב יותר נטו להשתמש פחות בסעיפי הסיוע האקטיביים, דהיינו ביקשו פחות לקבל הלוואות לצורך תשלום ההוצאות הכרוכות בשיבה לארץ. יש להגיה, שאם סעיפי הפטור היו נייח תנים על בסיס של הלוואה, דהיינו החוזר אמנם משלם עבור השירות, אך הוא נעזר לשם כך בהלוואה, אזי היו בעלי האמצעים מבין החוזרים, והנזקקים פחות לסיוע, נוטים פחות לבקש את העזרה שלמעשה הם אינם נזקקים לה.

מאידך גיסא, אין בדרך זו משום פגיעה בזקוקים לשירות, מפני שלרשותם של אלה עומדת האפשרות לשלם בעזרת הלוואה עבור שירות הדרוש להם. אמנם הדבר היה מגדיל את סכומי ההלוואות הניתנים לנזקקים לסיוע, אך אפשר שהלוואות אלה תינתנה כהלוואות עומדות, דהיינו יהיו למענק לאחר שמקבליהן ישהו בארץ זמן מה.

נראה, שאפשר לזהות בגישה זו מספר יתרונות, למשל: (א) הגדלת המתאם בין הניזקקים לסיוע ובין מקבליהם; (ב) הבטחה, שמבקשי הסיוע אכן כנים בכוונותיהם לשוב לארץ לתקופה ממושכת ואין בכוונתם לנצל לרעה סיוע ציבורי בדרך של שיבה זמנית לארץ; (ג) אפשרות של הגמשת תחומי הסיוע על-ידי מתן הלוואה לשירות שהחוזר נזקק לו באמת.

גישה זו, של מתן סיוע באמצעות הלוואות עומדות הניתן על יסוד סלקציה עצמית, ימנע את הצורך בבדיקת אמצעים ויחד עם זאת יצמצם את מספר הנעזרים שאינם נזקקים.

ייתכן, שבשלב מאוחר יותר יהיה מקום לשלב את הסיוע האמור במסגרת תכנית רחבה יותר, שתעסוק במתן עזרה לזוגות צעירים ולחייילים משוחררים שלא עזבו את הארץ. במקרה של שילוב כזה ייתכן שאפשר יהיה לראות עדיפות באי-עויבת הארץ והיקף ההלוואות שידרשו לחוזרים עשוי להיות גבוה יותר מזה שיודקו לו אלה שלא עזבו את הארץ.

מגמה זו של הגדלת המתאם בין נזקקות ובין קבלת סיוע עשויה לעזור לא רק בצמצום של הוצאות בלתי מוצדקות, אלא גם בשיפור יחס הציבור ומקבלי העזרה לתכנית שמגמתה אכן להקל על השיבה, אך מעל לכל להבטיח ששיבה זו תהיה שיבה של קבע.

- 1 קלנר, י', "העליות הראשונות — מיתוס ומציאות. שתי דוגמאות", כיונים, 1 (תשל"ט), עמ' 29—49.
- 2 תורן, נינה, מחקר תושבים חוזרים, המשרד לקליטת העליה, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1974.
- 3 Bradshaw, "A Taxonomy of Social Needs", in: McLachlan, A. (ed.), *Problems and Progress in Medical Care*, London, Oxford Univ. Press, 1972, pp. 71—82
- 4 Carter, G. W., "Measurement of Need", in: Polansky, N. (ed.), *Social Work Research*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1960, pp. 201—208
- 5 Ross, P. H. & Williams, W., *Evaluating Social Programs*, Seminar Press, New York, 1972
- 6 Titmuss, M. Richard, "Universal or Selective"? *New Statesmen* (September 1967), pp. 308—310

חקיקה ופסיקה סוציאלית

חסיקות במדור זה נכתבו בידי אריה וולף, עו"ד

חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א—1980

חוק זה נתקבל בכנסת לפני כשמונה חודשים. מטרתו להבטיח לכל אדם בישראל, שאין בכוחו לספק לעצמו הכנסה הדרושה לקיומו, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיו החיוניים. החוק מבטיח גימלה שתהווה, מחד גיסא, את הכנסתם היחידה של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים את עצמם, ומאידך גיסא — השלמה להכנסתם של אלה שאינם מגיעים לרמה הדרושה לקיום.

גם היום קיימים הסדרים שונים להבטחת הכנסה, אלא דא עקא שהסדרים אלה אינם מרוכזים במקום, ברשות וביד אחת אלא מפוזרים ומפוצלים בין רשויות שונות — משרד העבודה והרווחה, הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח לאומי, המשלם הטבות סוציאליות לפי הסכם שנחתם בינו ובין הממשלה. פעולתן של רשויות אלה מתקיימת לפי חוקים והסדרים שונים הנוהגים על-פי קריטריונים שונים ורמות שונות של הבטחת הכנסה.

החוק מביא לאינטגרציה של ההסדרים השונים, על בסיס מדיניות אחידה ומחייבת, ומבסס, במסגרת הוראותיו, את הזכות להבטחת הקיום ואת כלליה של זכות זו. משמעות החוק הוא ביטוי ברור של אחריות ממלכתית להבטחת קיום לכל, כדי למנוע מצוקה כלכלית בקרב קבוצות חלשות באוכלוסייה.

ביצוע החוק יבטיח ריכוז כל התשלומים להבטחת הכנסה בידי המוסד לביטוח לאומי, יביא למיצוי גבוה יותר של זכויות, ויאפשר ביקורת המערכת כולה במגמה למנוע תשלומי כפל ותשלומי יתר.

לגימלה החודשית להבטחת הכנסה זכאי כל תושב ישראל, אם מלאו לו שמונה עשרה שנה ואין ביכולתו לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו, או שאינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי, או שעשה מאמץ סביר להשיג הכנסה על-ידי עבודה ולא הצליח בכך, או שגילו מעבר לגיל ידוע (65 — בגבר, 62 — באשה), או אם שבהחזקתה ילד או ילדים מתחת לגיל ידוע, או אלמנה שלה ובהחזקתה ילד, או אדם שעיקר זמנו מוקדש לטיפול בבן-זוגו החולה או בילדו החולה הזקוקים להשגחה תמידית.

תנאי נוסף — שתובע הגימלה היה תושב ישראל במשך עשרים וארבעה חודשים רצופים, זאת כדי למנוע תשלום גימלאות לאנשים היושבים בארץ באופן ארעי גרידא.

שיעור הגימלה נקבע בשתי רמות. זאת לשם ההבחנה בין הצרכים של אלה המסוגלים לשוב ולחיקלט בעבודה, ולפיכך תקופת המצוקה שהם נתונים בה עשויה לחלוף, ובין אלה שבגלל גילם, או בגלל מצבם המיוחד, קטנים הסיכויים שייקלטו בעבודה או שמצבם הכלכלי ישתפר. מאידך גיסא, אדם שקיבל גימלה בשיעור רגיל במשך שנתיים, תשולם לו הגימלה בשיעור מוגדל לאחר מכן, זולת אם הוא יהיה בגיל העבודה הגר עם הוריו. זאת בשל ההנחה כי לתקופה קצרה נזקקת משפחה בעיקר לכיסוי הוצאות צריכה שוטפות, בעוד שלאורך זמן היא זקוקה למשאבים מוגדלים, שיאפשרו לה חידוש מלאי הביגוד, ההנעלה, ציוד הבית וכו'.

השיעור המוגדל זהה בדרך כלל להכנסה המינימלית המובטחת היום לקשישים ולאל-מנות המקבלים הטבה סוציאלית, לנכים ולנשים הזוכות בתשלומים לפי חוק המזונות.

השיעור הרגיל דומה למכסות הסעד בשיעורן טרם קבלת החוק.

כמגמה לעודד אנשים לצאת לעבודה, לא יובא בחשבון ההכנסה שיעור מסוים מההכנסה מעבודה. כתמריץ נוסף ליציאת נשים לעבודה, לא יובא בחשבון סכום ידוע מהכנסתן מעבודה.

בתקנות ייקבעו הסדרים מיוחדים בדבר השתתפות אוצר המדינה בהוצאותיה של אוכי לויסייה נזקקת לתשלום שכר-דירה, להבטחת ביטוח רפואי ולצרכים מיוחדים אחרים. אוצר המדינה יממן את ההוצאות הכרוכות בהפעלת החוק. יש לזכור כי ההסדרים הקיימים, לפני קבלת החוק, להבטחת הכנסה, הן לפי חוק שירותי הסעד והן לפי ההסכם בדבר מתן הטבה סוציאלית לנזקקים, ממומנים אף הם מתקציב המדינה.

אירלנד: חוק למניעת אמצעי-מניעה

"התקפה מעליבה על זכויות האזרחים", רטן חבר ה"דייל", הוא הפרלמנט של אירלנד החופשית. "הפרה גסה של פרטיות", גרסה אשה צעירה, פקידת בנק. "מנוגד לרצון האלוהים" — הרעימו בקולם הבישופים הקתוליים בדרשות יום ראשון. מטרת הזעם, אם כי מסיבות מנוגדות, היה החוק האירי המתיר מכירת אמצעי מניעה, זו לראשונה, בארץ שתשעים וארבעה אחוזים מתושביה הם קתולים.

לפי החוק החדש, שנכנס לתוקפו בתחילת חודש נובמבר 1980, כל אדם הרוצה לקנות אמצעי מניעה מסוג כלשהו, חייב לבקר אצל רופא ולקבל מרשם. לרופא מותר לחתום על המרשם אך ורק אם "נוכח כי האדם המבקש לרכוש אמצעי מניעה עושה זאת לשם תכנון המשפחה". ואפילו אז מתיר "סעיף מצפוני" בחוק לרופא לסרב, אם התימתו על המרשם תפגע באמונתו הדתית. אך טרם נגדשה סאת המרורים של החפץ באמצעי מניעה — עם המרשם עליו לפנות לרוקח ואף זה רשאי לסרב למכור אם הדבר נוגד את אמונתו. רכישת אמצעי מניעה ברפובליקה האירית הפכה להיות אפוא תהליך מסובך ויקר ביותר.

החוק בא לסתום חלל חוקי שנוצר מאז פסק בית המשפט העליון של אירלנד, בשנת 1973, כי חוק שאסר על יבוא אמצעי מניעה אינו חוקי כיוון שהפר את הזכות לפרטיות בנישואין. למעשה, פסק בית המשפט העליון, אנשים נשואים רשאים להשתמש באמצעי מניעה, הם רק אינם יכולים לקנות אותם... אחר פסק דין זה, הוקמו כמה מרפאות לתכנון המשפחה שחילקו אמצעי מניעה תמורת "תרומות". תושבים מאירלנד נסעו במיוחד לאירלנד הצפונית ולבריטניה, מקום שניתן לרכוש אמצעי מניעה ללא הגבלה, וקנו כמויות גדולות עבור עצמם, קרוביהם וחבריהם.

שלוש פעמים מאז שנת 1973 נערכו ויכוחים מרים ב"דייל" כדי לחוקק חוק חדש תחת החוק שבוטל בפסיקת בית המשפט העליון, אך ללא תוצאות. לפני כשנתיים נרתעו מעט הבישופים הקתוליים מפני הלך הרוח הרפורמיסטי ובעוד הם עומדים על כך שאמצעי מניעה מלאכותיים הם "עוול מוסרי", הודו שאין בכך כדי לאלץ את המדינה לאסור על מכירתם. החוק החדש הוא פרי יוזמתו של מי שהיה שר הבריאות והרווחה וכיום ראש הממשלה של אירלנד, ונועד לשים קץ למבוכה החוקית ויחד עם זה לפייס את הנהגת הכנסייה הקתולית.

אך החוק החדש הביא עמו יותר, ולא פחות, מבוכה. רופאים רבים מתעלמים ממנו ומוי-תירים מרשמים התומים לאמצעי מניעה בידי פקידות הקבלה שלהם. מרכז לתכנון המשפחה בדבלין מתכונן לחפר את החוק ולהמשיך לחלק אמצעי מניעה תמורת "תרומות". אין לצפות לאכיפה קפדנית של הוראות החוק, בשל חוסר הפופולריות שלו ורתי-עתה של משטרת אירלנד לאסור מפיצי אמצעי מניעה, בעוד הטרוריסטים של הצבא הרפובליקני האירי פועלים בחופשיות. השלטונות יעלימו, ככל הנראה, עין מהפרת החוק כשם שנהגו לגבי מרפאות לתכנון המשפחה.

בינתיים — כאילו אין די באי-הציות שהוא מנת חלקה בתוך גבולות אירלנד — עומדת הממשלה בפני ביקורת קשה מבחוץ. בפגישה התלת-שנתית של הפדרציה הבינלאומית להורות מתוכננת, שנערכה בנובמבר 1980 באדינבורו, נתקבלה החלטה המגנה את החוק האירי כ"מגביל ביותר". צוין בה, שהחוק מפר את "זכויות האדם הבסיסיות" כפי שנת-קבלו בשנת 1968 בהצהרת טהראן על זכויות האדם, הצהרה שעליה התומה גם אירלנד.

הורים שכולים נאבקים על הזכות לבקר אצל נכדם

זוהי פרשה אומללה, אשר סערת יצרים עזה ורגשי אהבה אנושיים משמשים בה בערבוביה: כתוצאה מתאונת דרכים קטלנית, שאירעה בחודש מרס 1976, הלך לעולמו בנם של אברהם ושרה (השמות בדויים – א"ו), והוא בן עשרים ושלוש שנים בלבד. במותו השאיר אחריו אשה צעירה לימים, רבקה, ובנם בן החודשיים – דניאל. כעבור שנה בנתה רבקה את ביתה מחדש ונישאה ליעקב. לאחר שנישאה מחדש, נשתבשו היחסים בין רבקה ויעקב ובין אברהם ושרה, ומן האחרונים נמנע לראות את נכדם ולבקר. הסב והסבתא פנו לבית המשפט המחוזי בחיפה בבקשה לאפשר להם לבקר באופן קבוע את נכדם. בית המשפט נענה לבקשתם והחליט, כי הם זכאים לראות את נכדם, בדירתם של רבקה ויעקב, אחת לשבוע, בכל יום שלישי בין השעות חמש לשש אחה"צ.

ביצועה של החלטה זו לא עלה יפה. ביקורם של הסב והסבתא בביתם של רבקה ויעקב גרר עמו היכוכים ומריבות קולניות, ולטענת הסב והסבתא מנעו מהם בני הזוג הצעיר להתראות עם נכדם ולבלות עמו שעה קלה כדרך סב וסבתא עם נכדם. כעבור מספר חודשים פנו בבקשה לבית המשפט המחוזי לשנות את החלטתו הקודמת באופן שביקוריהם ייערכו מחוץ לבית רבקה ויעקב. בינתיים נולדה בת לרבקה ויעקב. יעקב פנה בבקשה לבית המשפט המחוזי לאמץ את דניאל הפעוט. רבקה הצטרפה ותמכה בבקשה. לדיון הצטרפו הסב והסבתא וגרסו, כי אינם מתנגדים לאימוץ, אם ימנה בית המשפט פסיכולוג לפי בחירתו, כדי ליתן חוות דעת בעניין ביקוריהם אצל הקטין. מונה פסיכולוג שהמליץ בחוות דעתו לאפשר את האימוץ, תוך שמירת זכויות הסב והסבתא לבקר אצל הנכד. בית המשפט נתן את צו האימוץ והצמיד לכך החלטה, כי הפגישות עם הנכד יחיו "לפי החלטות בית המשפט שיינתנו בעתיד".

כעבור שבוע ימים נתפנה בית המשפט לעסוק בעניין. השופט סקר את האווירה הקשה וההיכוכים השוררים בין הסב והסבתא ובין רבקה ויעקב, והגיע לכלל מסקנה, כי לאור התנגדותם של האחרונים לקיומן של הפגישות, "לא יביא צו בית המשפט, הכופה פגישות על החורים, לתוצאות שהמבקשים מצפים להן". השופט נעתר לבקשת רבקה ויעקב, לפיה לא יבקרו שרה ואברהם את הנכד במשך שנה אחת ואף לא יבואו לראותו בגן-הילדים, ועם תום השנה מתחייבים החורים לשתף פעולה, בכנות, עם בית המשפט כאשר יציע הסדר פגישות.

קבע בית המשפט המחוזי: "במשך שנה אחת יירגעו הרוחות, האם תלד בשעה טובה פעם נוספת ואז, כך יש לקוות, עם שלושה ילדים בבית, לא תראה האם כמשימה בלתי אפשרית לאפשר למבקשים לראות את נכדם, בלי לקבוע כמובן היום, היכן יהיו הפגישות. גם הקטין יתבגר בינתיים בשנה והאב יוכל להסביר לו את המצב...". לסיכום, השופט דוחה את בקשתם של הסב והסבתא ומבטל את ביקוריהם בבית החורים ובגן-הילדים, למשך שנה. בתום השנה יפנו לאביו המאמץ של הילד, כדי להסדיר את הפגישות. אברהם ושרה ערערו בפני בית המשפט העליון.

צו אימוץ מפסיק את החובות והזכויות שבין המאומץ לבין הוריו הטבעיים. אך זכותם של הורים שכולים לבוא במגע עם נכדם אינה מושפעת מכך שכן הזוג החדש אימץ את הקטין. סעיף 28 א' לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות קובע לאמור: "מת אחד החורים של הקטין, רשאי בית המשפט לתת הוראות בעניין המגע בין הורי המת לבין הקטין". בשעת קבלת סעיף זה, בקריאה שנייה ושלישית בכנסת, אמר יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט: "הוראה זו באה לפתור בעיה כאובה, אם כי נדירה. קורה לפעמים שבגלל סכסוך בין הורים שכולים לכלתם, נמנע מהם לראות את הנכד. חוק זה בא להסמיך את בית המשפט שיהיה רשאי להסדיר את העניין הזה כדי שגם החורים השכולים יוכלו לראות בנסיבות מסויימות את הנכד".

יחס זה, שבין חדורות, שורשים עמוקים לו במסורת העברית. כך נאמר ב"זוהר", כי יעקב בירך תחילה את אפרים ומנשה נכדיו, ורק לאחר מכן בירך את בניו. וכל כך למה? "בוא וראה, הברכות שבירך את בני יוסף, מדוע הקדים לברכם עד שלא בירך את בניו? אלא

מכאן שהגיבותם של בני בנים חביבה על אדם יותר משל בניו, ומשום כך- חגיבותם של בני בניו קודמת לבניו, לברך אותם תחילה".

העיקרון שביחסי סב-סבתא-נכדים מושרש עמוק ברגשי אנוש וביחסי-בני משפחה לדורו-תיה. אך אופן יישומו וביצועו מחייבים זהירות מירבית. כבכל נושא שבו מדובר בשלומו ובעתידו של קטין, הכלל המנחה והקובע הוא טובתו של הקטין. בסעיף 28א' המצוטט לעיל קיים, לדעת השופט מנחם אלון, אלמנט נוסף בכך שמדובר בו, בדרך כלל, באשה צעירה, שזה עתה שכלה את בעל-נעוריה, ולאחר שהאם התגברה על מכאובה מבקשת היא להינשא ולשקם מחדש את עולמה. ואך טבעי הוא, שבנפשה משמשים בערבוביה השאיפה לעתיד טוב יותר והרצון לגיתוק מן העבר שהמר לה, על כל מה שקשור לעבר זה, וכל אלה מפתחים רגישות מיוחדת. אין ספק, שכוונת המחוקק ורצונו היתה לקיים בצורה כלשהי את זכותם האנושית האלמנטרית של הורים שכולים לבוא ולבקר אצל הנכד שהשאיר אחריו בנם שנפל בקרב או מת בדרך אסון. כיבודה של זכות זו מוטל גם על בן-חזוג שנשאר בחיים. אך לא רק כיבוד זכות יש כאן, אלא כיבודה של זכות זו יש בו בדרך כלל משום טובתו של הקטין ומשום צורכו הוא לשמור על קשרים עם משפחת הורי המנוח. כך היא גם דעתם של הפסיכולוגים, חוקרי הנפש וצפונותיה.

כזכור, זחה השופט המחוזי למשך שנה תמימה את הגשמת זכותם של הסב והסבתא לבקר אצל נכדם. עתה, משתמה שנה זו, מתנגדים רבקה ויעקב לאפשר פגישות אלה להבא. התנגדותם נובעת משנאתם האישית לוקנים, ולא משום שבביקורים אלה יבולע לקטין. אין הם מבינים מדוע יש צורך "לבלבל" לקטין את הראש עם עוד סב וסבתא.

מסכת משולשת של שיקולים עמדה בפני בית המשפט העליון: טובת הקטין ושלומו הנפשיים והגופניים; הזכות האנושית הטבעית של הורים שכולים לראות את נכדם ולבקר אצלו; והזכות המובנת מאליה של האשה הצעירה לבנות את ביתה מחדש ללא התערבות בלתי-רצויה ומיותרת.

מבחינת טובת הקטין, כבר נקבע כי קיום הקשר עם הסב והסבתא אין בו כדי לפגוע בטובת הילד, ולהיפך — טוב הוא לקטין, כי יזכה לאהבת הורי אביו המנוח. משיגדל הילד, יבוא היום, במקדס או במאוחר, והוא יתחה מדוע "העלימו" ממנו את דבר קיומם של הורי אביו-מולידו. רבקה ויעקב אינם ערים למה שהם עלולים לעולל לנפשו תרכה של הילד ולטענות הקשות שיפנה אליהם הלה בבוא חזמן.

לפיכך, מקיימים שופטי בית המשפט העליון את פסק-דינו של בית המשפט המחוזי בקשר להפסקת הביקורים לתקופה של שנה אחת, אך הם מבקשים מהתורים לאפשר את הביקורים אצל הקטין לאחר מכן, מרצונם הטוב. והיה, אם לא יעשו כן, יקבע בית המשפט המחוזי — אם הסב והסבתא יבקשו זאת — את אופן הביקורים ואת עיתוים.

פרסומים שנתקבלו במערכת

אחדות לאה, כרמי מנחם, עשרים וחמש שנות ביטוח לאומי בישראל. האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, יוני 1981. 144 עמ'.

מטרת הספר להציג מספר היבטים מרכזיים בפעילות הביטוח הלאומי בישראל, לבחון אותם מנקודות מבט שונות, לעיין בהשלכות העיקריות של פעולת הביטוח הלאומי בתחומים חברתיים וכלכליים, וכל זאת על רקע התפתחות הביטוח הלאומי כמערכת דינמית.

כהנא יחודה, ביטוח סוציאלי, הסדרי גמל וביטוח חיים בישראל, "עתרת" — הוצאה לאור, תרצליה, 1980. 218 עמ'.

הספר, הבנוי כמדריך קל-שימוש, מבקש להקנות ידע וכלים בסיסיים בכל חנוגע לבעיות הביטוח הסוציאלי בישראל, לא רק לאנשי מקצוע, שעיסוקם בכך, כי אם גם לכל אדם המעוניין לבנות לעצמו תכנית הגנה פיננסית.

שניט, דן (עורך), זכויות קשישים בישראל, משרד העבודה והרווחה, הרשות לפנסיונרים ולקשישים, ירושלים, 1980. 387 עמ'.

מטרתו של קובץ דינים זה לתת תמונה שלמה ומעודכנת של מעמדה וזכויותיה המשפטיות של אוכלוסיית הקשישים בישראל. לשם כך רוכזו כל החוקים, החוראות והתקנות המסדירים את זכויותיו ומעמדו של הקשיש בישראל, המפורטים כיום בספרי החוקים והתקנות. כמו כן הובאו בקובץ חוראות וכללים מנהליים ודוגמאות של הסכמי עבודה קיבוציים הנוגעים לנושא.

Dolgoff, Ralph and Feldstein, Donald, *Understanding Social Welfare*, Harper & Row, New York, 1980. 352 pp.

המחברים הציבו לספרם שתי מטרות: (א) לבחון את בעיות הרווחה החברתית, לדון באתגרים העיקריים ולתציג את הפתרונות האפשריים; (ב) להקנות לכל העוסקים והמתעניינים בנושא הרווחה ספר לימוד שימושי המביא עובדות ונתונים בתחום הנדון.

Feinberg, Walter, *Equality and Social Policy*, University of Illinois Press, 1978. הספר כולל מספר מאמרים בנושא השוויון והמדיניות הסוציאלית. בין היתר נבחנים בו שוויון ההזדמנויות, שוויון בין המינים, שוויון בקרב המיעוטים ועוד.

Geiger, Theodore, *Welfare and Efficiency — Their Interactions in Western Europe and Implications for International Economic Relations*, The Macmillan Press Ltd., London, 1979. 149 pp.

מחקר זה בוחן מתוך ראייה חדשה את יחסי הגומלין בין מערכות הרווחה ובין מערכות הכלכלה הלאומיות בשש מדינות במערב אירופה.

Ginor, Fanny, *Socio-Economic Disparities in Israel*, David Horowitz-Institute for the Research of Developing Countries, Tel Aviv University and Transaction Books, Rutgers University, 1979. 313 pp.

המחקר עוסק באי-שוויון חברתי וכלכלי בישראל מאז תחילת שנות העשרים ועד ימינו. העיון בהתפתחות ההיסטורית משולב בניתוח מעמיק של גורמי אי השוויון הכלכלי והעוני. תשומת לב מיוחדת מוענקת להבדלים הסוציו-אקונומיים בתוך ובין שתי העדות היהודיות (אשכנזים ומזרחיים) ובין האוכלוסייה הערבית.

Jarvik, Lissy F. (ed.), *Aging into the 21st Century — Middle-Agers Today*, Gardner Press, Inc., New York, 1978. 214 pp.

קובץ זה של מאמרים, מפרי עטם של בכירי המומחים במדעי הזיקנה, עוסק בשאלות

כגון: כיצד ניתן להפוך את כיוונה של המגמה לפיה הקשיש צורך יותר ויותר (בכל הנוגע לטיפול רפואי ונפשי) בשעה שהוא תורם פחות ופחות לתוצר הלאומי הגלמי? מה נעשה כיום, ומה חייב להיעשות, כדי לסייע לקשישים במילוי צורכיהם? וכל זאת לאור העובדה שבמאה ה-21 יילך ויגדל מספרם של בני 65 ומעלה.

Leaper, R. A. B. (ed.), *Health, Wealth and Housing*, Basil Blackwell, Oxford, and Martin Robertson, Oxford, 1980. 244 pp.

זהו קובץ מאמרים שנושאם העיקרי השירותים הסוציאליים (בריאות, שיכון, ביטוח לאומי וכן "שירותים סוציאליים אישיים") בבריטניה. הקובץ משתדל להרים תרומה לניתוחם של תהליכים הקשורים ביחסי-הגומלין שבין הכוחות הכלכליים, החברתיים והפוליטיים ובין השפעתם של אנשי המקצוע הפועלים בשירותים הסוציאליים.

Menaghan, Thomas M. and Washington, Robert O., *Local Policy and Social Welfare*, The Free Press, Macmillan Publishing Co., New York, 1980. 254 pp.

הספר מציג את קווי המדיניות הסוציאלית ואת דרכי יישומה. הוא דן, בין היתר, בבעיות הסוציו-אקונומיות של הרווחה ובחוקים שונים של הביטחון הסוציאלי, ומצביע על הצורך בהרחבת החקיקה הסוציאלית.

Pinker, Robert, *The Idea of Welfare*, Heinemann, London, 1979.

המחבר דן במושגי האגואיזם והאלטרואיזם כפי שהם באים לידי ביטוי במערכת הרווחה. כמו כן עוסק הספר במודלים השונים של הרווחה, תוך בחינתם על רקע השוק החופשי.

Prigmore, Charles S. and Atherton Charles R., *Social Welfare Policy — Analysis and Formulation*, D. C. Heath and Co., Lexington, 1979. 257 pp.

בספר זה נעשה ניסיון להציג גישה חדשה להתוויית יסודות ולגיבוש קווים למדיניות סוציאלית. מוצגים בו קריטריונים לבחינתה ולהכוונתה של מדיניות נכונה בתחום הרווחה.

Pyke, Magnus, *Long Life — Expectations for Old Age*, J. M. Dent & Sons Ltd., London—Toronto—Melbourne, 1980. 166 pp.

ספר מעודד ואופטימי זה מתמקד בחיי היומיום של הקשיש, בבעיותיו המעשיות ובדרכים להתגבר עליהן. בשורתו העיקרית של המחבר: לאור הישגי המדע בימינו מותר לאדם לצפות לחיות חיים מלאים וליהנות מבריאות טובה עשרים שנה נוספות לאחר הפרישה מחיי עבודה.

Rodgers, Barbara, Doron, Abraham and Jones, Michael, *The Study of Social Policy — A Comparative Approach*, George Allen & Unwin, London, 1979. 232 pp.

זהו מחקר השוואתי של מדיניות סוציאלית בארבע ארצות: בריטניה, צרפת, ישראל ואוסטרליה. התחום שנבחר להשוואה הוא השירותים הסוציאליים האישיים והעבודה הסוציאלית ואלה נבדקים בהקשרם הפוליטי, הכלכלי והחברתי.

Wiscusi, W. Kip., *Welfare of the Elderly — An Economic Analysis and Policy Prescription*, John Wiley & Sons, New York—Toronto, 1979.

המחקר מביא תיאור דמוגרפי של הקשישים בארצות הברית, הכנסתם ותעסוקתם, ועובר לדון במדיניות הכללית כלפי הקשישים ובכלל זה עזרה כספית לעומת עזרה בשירותים.

United Nations, *Integration of Disabled Persons into Community Life*, New York, 1981. 84 pp.

חלקו הראשון של הפרסום הוא מסמך-רקע שהוכן בשביל ועדת מומחים של האו"ם. עניינו הצורך בשילוב מוגבלים בחיי הקהילה כמטרתם העליונה של מאמצי השיקום תוך אזכור גורמים שונים המונעים שילוב זה, כגון אמליה חברתית, העסקת מוגבלים, מחסומים פסיכולוגיים ואמוציונליים. בחלק השני נסקרות גישות שונות לנושא בארצות שונות בעולם.

U. S. Department of Health, Education and Welfare, *Social Security and the Changing Roles of Men and Women*, February 1979. 323 pp.

דו"ח שר הבריאות, החינוך והרווחה של ארצות הברית לבית הנבחרים על הדרכים שבהן ניתן להתאים את מערכת הביטוח הלאומי לתפקידיהם המשתנים של גברים ונשים בחברה של ימינו. בדו"ח נבדקות דרכים אלטרנטיביות לטיפול בנושא זה, השפעותיהן על המערכת הקיימת, החנחות המונחות ביסודן ועלויותיהן.

U. S. Department of Health, Education and Welfare, *Social Security in a Changing World*, Social Security Administration, September 1979. 136 pp.

בקובץ זה מובאים, מלבד דו"ח הממונה על הביטוח הלאומי בארצות הברית, שלושה מחקרים. אחד מהם עוסק בדרכים השונות שבהן מממנות עשר מן המדינות העיקריות בעולם את תכניות הפנסיה שלהן לקשישים ולשאיירים; מחקר אחר עוסק בחשפעת הזדקנות האוכלוסייה במדינות תעשייתיות נבחרות על מערכות הביטוח הלאומי בארצות אלה ובאמצעים שבהם נקטו המדינות הללו כדי להתמודד עם הבעיה; המחקר השלישי דן בדרכים שנקטו שלוש ממדינות אירופה (גרמניה המערבית, שווייץ ובריטניה) כדי לשפר את זכאותן של נשים בתחום הביטחון הסוציאלי.

BENEFITS TO RETURNING ISRAELIS — NEED AND ELIGIBILITY

by Dr. Aharon Fein

The Paul Baerwald School of Social Work, The Hebrew University, Jerusalem

During the years 1978—79 the Israeli government provided assistance to Israelis who returned to the country after emigrating from it. The assistance was granted on a selective universal basis regardless of whether or not need was present.

The program was aimed at Israelis who had left the country prior to April 1, 1975, and returned between January 1, 1978 and August 31, 1979.

The program was conceived especially for Israelis who had been abroad for a lengthy period of time on the premise that they required assistance in the process of reacclimation.

The choice of the criterion of period of stay outside Israel (prior to April 1, 1975) indicates that the policy makers considered the aforementioned group of Israelis in need of material assistance in order to implement their return to Israel. This consideration determined the method through which the needy group was identified. The choice of this criterion — the period of absence from Israel — was undoubtedly due to the inability of creating a better one which would exclude the use of a means test, which might have put off many Israelis abroad whose return Israel would have liked to encourage.

The article, which is based on data collected from 448 returning Israelis, questions the universal approach which was adopted. The findings show that most returnees were not in need of the benefits granted. Over 58% of them felt that the assistance given to them had no influence on their decision to return to Israel. This group of returnees was better off economically than those who were affected by the program, and more confident regarding a long-term stay in Israel. Over 10% of those affected by the assistance program asserted that they planned to leave Israel and an additional 50% of that group were not sure whether or not they would remain.

The main conclusion of the article is that future efforts should be made to direct most assistance to those who really need it and extend the program to activities which would help encourage the returnees to plan for a long-term stay in Israel.